Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes

Rapport thématique régional
et ses réponses

LES TRANSACTIONS IMMOBILIÈRES DU BLOC COMMUNAL EN AUVERGNE-RHÔNE-ALPES

Avril 2026

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 02 avril 2026.

124-126 boulevard Vivier Merle - CS 23624 - 69503 LYON cedex 03 - T +33 4 72 60 12 12 - auvergnerhonealpes@ccomptes.fr

TABLE DES MATIÈRES

PROCÉDURES ET MÉTHODES 4

SYNTHÈSE 5

BONNES PRATIQUES 10

INTRODUCTION 11

1 UNE INSUFFISANCE DE STRATÉGIE ET DES MOYENS DE GESTION SOUVENT INADAPTÉS À L'IMPORTANCE DES ENJEUX FINANCIERS 14

1.1 Des transactions immobilières au cœur des projets des communes et intercommunalités mais sans stratégie formalisée 14
1.2 Des enjeux financiers importants 17
1.3 Des communes et intercommunalités souvent insuffisamment structurées et outillées pour bien gérer leur patrimoine 19
1.3.1 Un patrimoine dont le recensement et le suivi sont souvent insuffisants 19
1.3.2 Des services en charge de l'immobilier dont les moyens et les compétences sont très inégaux selon les communes et intercommunalités 21
1.3.3 L'intervention des professionnels habilités dans les transactions immobilières des collectivités territoriales 22

2 DES OPÉRATIONS PARFOIS COMPLEXES ET DONT LES RISQUES PEUVENT ÊTRE MAL MESURÉS 24

2.1 Des opérations parfois complexes que certaines collectivités maîtrisent mal 24
2.2 Des risques juridiques et financiers à mieux prendre en compte 27
2.2.1 Des enjeux de prévention des conflits d'intérêts et d'atteintes à la probité 27
2.2.2 Un risque de requalification en aide d'Etat qui peut être méconnu 30
2.2.3 Un risque de requalification en marché public à ne pas négliger 32

3 UNE INFORMATION ET UN CONTRÔLE DES ASSEMBLÉES DÉLIBÉRANTES QUI POURRAIENT ÊTRE RENFORCÉS 33

3.1 Une mise en concurrence lors des cessions immobilières qui constituerait une bonne pratique 33
3.2 Une information de l'assemblée délibérante qui pourrait être améliorée 34
3.2.1 La saisine et l'avis des domaines parfois contournés 34
3.2.2 Une information de l'assemblée délibérante parfois insuffisante 39
3.2.3 Un bilan annuel des transactions immobilières souvent négligé 40

ANNEXES 43

Annexe n° 1. Liste des abréviations 44

Annexe n° 2. La vente en dation 45
Annexe n° 3. Le bail emphytéotique administratif 46
Annexe n° 4. La vente en l'état futur d'achèvement (VEFA).....47
Annexe n° 5. Cession avec charges et risque de requalification en contrat de la commande publique.....48
Annexe n° 6. Le contrat de promotion immobilière.....50
Annexe n° 7. L'association foncière urbaine libre (AFUL).....51
Annexe n° 8. Les outils juridiques de valorisation immobilière.....52

PROCÉDURES ET MÉTHODES

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité des juridictions financières, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats.

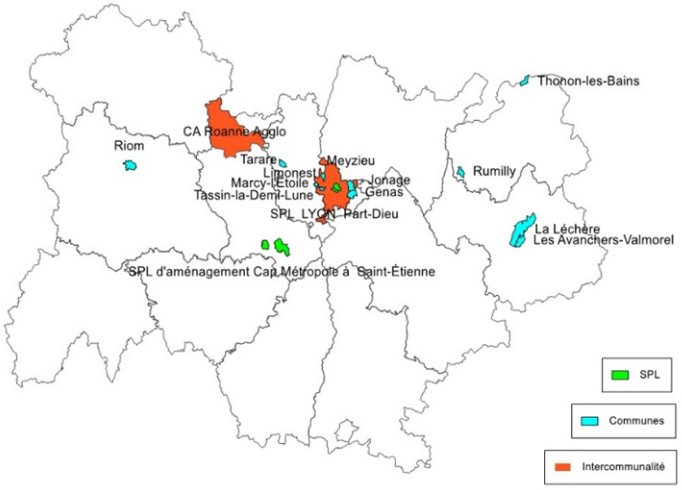
En 2024 et 2025, la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a contrôlé neuf communes, une communauté d'agglomération, une métropole et une société de la région Auvergne-Rhône-Alpes (les communes des Avanchers-Valmorel, Genas, Jonage, La Léchère, Meyzieu, Rumilly, Tassin la Demi-Lune, Thonon-Les-Bains, Tarare, la communauté d'agglomération de Roanne, la métropole de Lyon, la société publique locale d'Aménagement Cap Métropole à Saint-Etienne) dans le cadre d'une enquête régionale portant sur les transactions immobilières (acquisitions-cessions) des collectivités territoriales en Auvergne-Rhône-Alpes. Cette enquête s'est aussi appuyée sur d'autres contrôles de la chambre qui abordaient ce thème mais ne relevaient pas de cette enquête (la SPL Lyon Part-Dieu, les communes de Marcy L'Etoile, Riom, Limonest, et la société villeurbannaise d'urbanisme).

Ce rapport public thématique qui a été délibéré le 2 avril 2026 par la chambre, a été réalisé sur la base de dix-sept rapports d'observations définitives, qui ont fait l'objet chacun d'une contradiction. Ils sont disponibles sur le site de la Cour des comptes (www.ccomptes.fr).

SYNTHÈSE

(1) La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a contrôlé en 2024 et 2025 neuf communes, une communauté d'agglomération, une métropole et une société de la région Auvergne-Rhône-Alpes dans le cadre d'une enquête régionale sur les transactions immobilières (acquisitions-cessions) du bloc communal (communes, EPCI). Elle s'est aussi appuyée sur d'autres contrôles hors enquête mais qui abordaient ce thème. Cet échantillon permet de couvrir un périmètre géographique et des situations assez variés : métropole, ville moyenne, petite ville. Il permet aussi d'intégrer des entreprises publiques locales qui interviennent dans le secteur de l'immobilier mais pas les établissements publics fonciers locaux (EPFL) qui ont été exclus de l'enquête. La chambre s'est intéressée à ce thème en raison de son importance dans la gestion des collectivités locales, tant sur le plan financier, de la transition écologique, du développement économique que du logement. Il représente de ce fait un enjeu démocratique majeur car il concerne les projets que mènent les élus locaux pour répondre à la demande de leurs administrés. À partir de ces travaux, la chambre a réalisé un rapport thématique régional sur les transactions immobilières du bloc communal en Auvergne-Rhône-Alpes.

Carte n° 1 : Échantillon des organismes contrôlés au titre de l'enquête



Source : chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes.

Une insuffisance de stratégie et des moyens de gestion souvent inadaptés à l'importance des enjeux financiers

(2) Les collectivités territoriales achètent et vendent des biens immobiliers, principalement pour permettre la construction de logements, de commerces, pour créer des lotissements et des zones d'activités économiques ou encore pour réaliser certains équipements publics (écoles, gymnases, médiathèques, …). Ces opérations d'aménagement de leur territoire

sont souvent au cœur des projets politiques des élus locaux et concentrent une grande attention de leur part. Les opérations foncières et immobilières qui en sont les outils indispensables, revêtent donc un caractère stratégique pour mener à bien ces projets et ces politiques publiques.

(3) La chambre a constaté que le plus souvent les collectivités territoriales ne disposent pas d'une stratégie pluriannuelle en matière d'acquisition et de cession immobilières. Elles les invite à le faire et à la formaliser, le cas échéant dans un document cadre plus large sur la stratégie immobilière. De telles informations pourraient être présentées à l'assemblée délibérante, par exemple à l'occasion du débat d'orientation budgétaire.

(4) Les collectivités territoriales disposent d'un patrimoine immobilier important avec une grande variété de biens dont l'état, la valeur et l'usage sont très hétérogènes. Il n'existe pas de données publiques à l'échelle du territoire régional sur ce patrimoine tant physique que comptable et financier. Néanmoins, l'enquête a confirmé l'importance de ce patrimoine foncier et le fait que les cessions et les acquisitions des collectivités territoriales représentaient des masses financières élevées pour la plupart d'entre elles.

(5) Une collectivité territoriale ne peut élaborer une stratégie d'investissement fiable en matière immobilière sans une connaissance préalable de son patrimoine. Elle doit être en mesure d'identifier les caractéristiques physiques essentielles de ses biens (usage, surface, niveau d'usure, etc.), mais également leurs caractéristiques juridiques et comptables.

(6) L'identification, le suivi et la valorisation des biens immobiliers ne sont pas systématiquement maîtrisés. Les collectivités territoriales manquent souvent d'outils informatiques performants pour suivre leur patrimoine. L'inventaire physique des biens ne concorde pas systématiquement avec l'inventaire comptable. La chambre a aussi pu relever un suivi imprécis des transactions immobilières sur le plan administratif.

(7) Afin de pouvoir réaliser ces opérations immobilières, les collectivités doivent pouvoir disposer de services compétents leur permettant de préparer et monter les transactions immobilières même si elles ont recours à des professionnels habilités et à des conseils spécialisés dans le domaine immobilier. Les organisations en la matière sont variées (plus ou moins décentralisées et éclatées entre différents services, voire mutualisées entre une commune et son EPCI) et dépendent bien évidemment de la taille de la collectivité et du nombre de transactions qu'elle effectue.

Des opérations parfois complexes et dont les risques peuvent être mal mesurés

(8) Les acquisitions et cessions « sèches » ne sont pas les seuls outils juridiques dont disposent les collectivités territoriales pour gérer leur patrimoine surtout lorsqu'elles souhaitent réaliser un projet immobilier précis et/ou le valoriser, tout en conservant tout ou partie de la propriété du bien. Elles peuvent recourir à des montages ou des dispositifs juridiques plus complexes qui peuvent leur être conseillés par leur assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO) ou proposés par des promoteurs. L'objectif de ces montages complexes est de pouvoir garder une plus grande maîtrise du projet envisagé, de ne pas céder totalement la propriété d'un bien stratégique, de transférer le risque opérationnel de l'opération et de mobiliser moins de financements publics.

(9) Les collectivités peuvent ainsi traiter d'opérations de cession de droits réels immobiliers par exemple sous la forme de bail emphytéotique administratif (BEA). Elles peuvent aussi avoir recours à des mécanismes comme la dation, la vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) ou le contrat de promotion immobilière (CPI), qui nécessitent le plus souvent de disposer d'une bonne ingénierie technique, juridique et financière pour maîtriser ces

opérations. Elles peuvent pour cela faire appel à des cabinets de conseil, notamment, juridiques, mais doivent aussi disposer en interne d'un minimum d'expertise.

(10) Contrairement aux marchés publics qui sont très encadrés par des règles de procédure précises, les transactions immobilières des collectivités territoriales font l'objet de règles beaucoup plus souples. Il n'en demeure pas moins, que ces opérations sont soumises aux mêmes règles que l'ensemble des contrats publics en matière de déontologie.

(11) Les contrôles réalisés au cours de cette enquête ont permis de mettre en évidence des situations de conflits d'intérêts et/ou d'avantages injustifiés ce qui doit alerter les élus sur les risques qu'ils prennent lorsqu'ils préparent et prennent les décisions relatives à ces opérations. Ces situations doivent amener les collectivités territoriales à faire preuve de la plus grande rigueur quant à leur traitement car elles sont susceptibles de faire l'objet de poursuites pénales ou devant la Cour des comptes au titre de la responsabilité financière des gestionnaires publics.

(12) Au-delà des risques déontologiques stricto-sensu, les collectivités territoriales doivent pouvoir mettre en place des mécanismes pour mieux protéger leurs intérêts vis-à-vis des intérêts privés, en particulier face à la hausse des prix du marché de l'immobilier. C'est le cas notamment à travers les clauses anti-spéculatives, qui restent néanmoins plutôt rares dans l'échantillon contrôlé.

(13) Le droit de l'Union européenne prohibe en principe les aides publiques aux entreprises. Lorsque le prix de la vente est inférieur à celui fixé dans l'avis de la direction de l'immobilier de l'Etat (DIE)[1] sans justification appropriée et que la vente est consentie à une personne ayant une activité économique, cette dernière est susceptible de relever du régime des aides d'État. Ainsi, la vente par une collectivité territoriale d'un bien à des conditions préférentielles sauf exception dument et objectivement justifiée, peut constituer un avantage économique anormal en faveur d'une entreprise au moyen de ressources publiques. De la même manière, la survalorisation du prix d'acquisition d'un bien par une collectivité territoriale peut conduire à une requalification en aides d'Etat.

(14) Dans certains cas, la frontière entre acquisition immobilière et contrat de la commande publique peut être incertaine et sujette à interprétation par le juge administratif. Le risque de requalification en marché public de certaines transactions couplées à des opérations de travaux ne doit pas être ignoré avec toutes les conséquences que cela peut emporter sur la régularité de la procédure et du contrat. Or, en l'absence de procédure de publicité et de mise en concurrence, celle-ci pourra être jugée irrégulière par le juge administratif avec aussi le risque qu'un délit de favoritisme soit constitué.

(15) Au vu de plusieurs exemples constatés par la chambre lors de ses contrôles, l'ensemble de ces risques juridiques n'est pas toujours bien pris en compte par certaines collectivités quand ils ne sont pas volontairement ignorés.

Une information et un contrôle des élus qui pourraient être renforcés

(16) Les dispositions du code de la propriété des personnes publiques (CG3P) prévoient que les collectivités territoriales gèrent librement leur domaine privé selon les règles qui leur sont applicables, que leurs acquisitions de biens et droits à caractère immobilier s'opèrent

[1] La DIE est le pôle d'évaluation domaniale de l'Etat rattaché à la direction générale des finances publiques (DGFIP), encore appelé service des domaines.

suivant les règles du droit civil et qu'elles acquièrent à l'amiable des biens et des droits, à caractère mobilier ou immobilier. Il s'en suit qu'il n'existe aucune exigence particulière propre aux transactions immobilières du secteur public local, auxquelles les collectivités territoriales devraient se conformer, hormis le recueil de l'avis des services de l'Etat sur le prix du bien et l'information de leur assemblée délibérante, et ce, quel que soit le montant de ces opérations qui peuvent parfois atteindre des montants très conséquents (plusieurs millions d'euros).

(17) Même si dans le passé de telles dispositions avaient été envisagées, il n'existe pas actuellement de règles particulières auxquelles les collectivités locales devraient se soumettre pour acheter et vendre un bien immobilier, contrairement à l'acquisition de fournitures ou de travaux qui sont soumis aux grands principes de la commande publique dès le premier euro et à des procédures plus ou moins formalisées selon le montant de l'achat.

(18) Les collectivités peuvent toutefois procéder de façon facultative à une publicité et une mise en concurrence pour vendre un bien, ce qui constitue une bonne pratique. Dans ce cas, elles sont tenues de respecter le principe d'égalité de traitement entre les candidats au rachat de ce bien.

(19) Les pratiques qui ont été relevées lors des contrôles de la chambre en la matière sont variables selon les collectivités territoriales, certaines recherchant la transparence et le maximum d'offres.

(20) Les collectivités territoriales, leurs groupements, leurs établissements publics et les personnes privées qui en dépendent sont tenus de consulter la DIE pour connaître la valeur d'un bien préalablement à la réalisation de leurs opérations immobilières. Cette obligation est prévue pour les acquisitions d'un montant supérieur à 180 000 € ainsi que pour toutes les cessions d'immeubles par une commune de plus de 2 000 habitants. Le recueil de cet avis est généralement bien respecté même si l'enquête a montré des exceptions. Il est possible pour la collectivité de descendre en-dessous de l'estimation de la DIE pour un motif d'intérêt général si elle l'explicite mais il arrive fréquemment qu'une telle justification manque.

(21) Le prix d'un bien immobilier varie continuellement en fonction de l'évolution du marché immobilier. Pour cette raison, l'estimation de la DIE n'est valable que pour une durée limitée, généralement d'un an. Néanmoins, toutes les collectivités ne demandent pas une mise à jour lorsque les transactions sont reportées dans le temps au risque de subir un préjudice financier.

(22) La chambre rappelle que la procédure de consultation de la DIE vise à garantir la protection des intérêts patrimoniaux de la collectivité et à sécuriser ses décisions immobilières en lui fournissant une appréciation objective de la valeur du bien ou des droits consentis.

(23) L'assemblée délibérante doit délibérer sur la gestion des biens et les opérations immobilières effectuées par la collectivité territoriale. La jurisprudence administrative rend obligatoire le fait de donner aux membres délibérants la « teneur » de l'avis de la DIE même si l'avis lui-même peut ne pas être communiqué à l'assemblée délibérante. Constatant que les élus des assemblées délibérantes ne disposent pas toujours de toute l'information nécessaire pour prendre une décision éclairée dans les opérations qui sont soumises à leur validation, la chambre considère qu'il serait de bonne gestion que l'avis de la DIE leur soit communiqué dans son intégralité avant qu'ils se prononcent.

(24) Le bilan des acquisitions et cessions opérées sur le territoire d'une commune de plus de 2 000 habitants doit chaque année être présenté au conseil municipal et annexé au compte administratif de la commune, ce qui est loin d'être toujours le cas et ce qui nuit à l'information

des élus et des citoyens. L'examen de ce document pourrait être l'occasion pour les assemblées délibérantes de débattre de la stratégie immobilière de la collectivité ce qui irait dans le sens d'une plus grande transparence.

BONNES PRATIQUES

Bonne pratique n° 1. se doter d'une stratégie pluriannuelle en matière d'acquisition et de cession immobilières, la formaliser, le cas échéant dans un document cadre plus large sur la stratégie immobilière, et la présenter à l'assemblée délibérante.

Bonne pratique n°2 : Faire figurer dans les programmes pluriannuels d'investissement (PPI) les projets d'acquisition et de cession immobilières.

Bonne pratique n° 3. Améliorer le recensement et le suivi du patrimoine.

Bonne pratique n° 4. Ne pas toujours faire appel aux mêmes notaires lorsque la collectivité y a recours.

Bonne pratique n° 5. renforcer les dispositifs de prévention des conflits d'intérêts avec des règles de déport des élus et introduire des clauses dans les actes de cession permettant de préserver les intérêts de la collectivité.

Bonne pratique n° 6. Dans la mesure où cela permet de stimuler la concurrence et donc d'obtenir de meilleures conditions financières, procéder à une publicité et une mise en concurrence lors de la cession d'un bien immobilier.

Bonne pratique n° 7. communiquer à l'assemblée délibérante l'intégralité de l'avis de la DIE avant qu'elle ne se prononce sur une transaction immobilière.

Bonne pratique n° 8 . évaluer la stratégie de la collectivité en matière de transactions immobilières sur la base du bilan qui doit être présenté à l'assemblée délibérante dans le cadre des dispositions de l'article L. 2241-1 du CGCT.

INTRODUCTION

(25) Fin 2024, l'INSEE estimait le patrimoine non financier des administrations publiques locales à 1 920 Md € dont 43% étaient constituées de terrains (821 Md €). Selon une étude réalisée en 2015 par la Banque postale, le montant des cessions immobilières de l'ensemble des collectivités s'élevait en 2013 à 2,6 Md €. Celles-ci provenaient à 93% du bloc communal. Dans la région Auvergne-Rhône-Alpes, la chambre n'a pas été en mesure de chiffrer le montant des cessions et des acquisitions des collectivités territoriales faute de données disponibles.

(26) Il en résulte que la gestion du patrimoine des collectivités locales et notamment sa gestion active (acquisition-cession) constitue un enjeu majeur sur le plan financier sans parler des autres enjeux (transition écologique, développement économique, logement, …).

(27) Les enjeux financiers sont importants, notamment dans les zones où les prix de l'immobilier sont élevés (zones touristiques, métropoles, …) avec parfois un manque de transparence sur les conditions d'acquisition et de vente ainsi que sur la fixation des prix qui peuvent s'écarter des prix de marché.

(28) Au-delà de questions financières, ce sujet représente un enjeu démocratique majeur car il concerne les projets que mènent les élus locaux pour répondre aux besoins et attentes de nos concitoyens comme peut le résumer l'expression de « maire bâtisseur ».

***

(29) La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a réalisé une enquête sur les transactions immobilières (acquisitions-cessions) du bloc communal (communes, EPCI) en Auvergne-Rhône-Alpes, pour la période 2019-2025. Elle a pour cela contrôlé un échantillon de neuf communes, (les Avanchers-Valmorel, Genas, Jonage, La Léchère, Meyzieu, Rumilly, Tassin la Demi-Lune, Thonon-Les-Bains, Tarare, une communauté d'agglomération (celle de Roanne), une métropole (celle de Lyon) et une société de la région (la société publique locale d'Aménagement Cap Métropole à Saint-Etienne). Cette enquête s'est aussi appuyée sur d'autres contrôles de la chambre qui abordaient ce thème mais ne relevaient pas de cette enquête (la SPL Lyon Part-Dieu, les communes de Marcy L'Etoile, Riom et Limonest, la société villeurbannaise d'urbanisme). Cet échantillon permet de couvrir un périmètre géographique et des situations assez variées : métropole, ville moyenne, petite ville. Il permet aussi d'intégrer des entreprises publiques locales qui interviennent dans le secteur de l'immobilier.

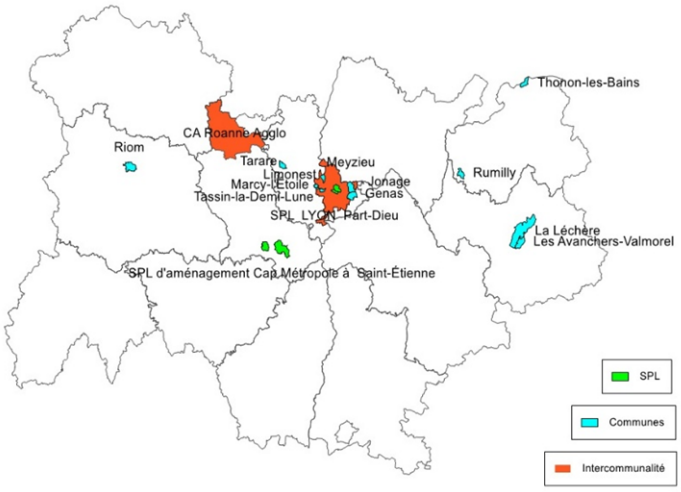
Tableau n° 1 : Collectivités territoriales et EPCI de l'échantillon

Collectivités et EPCI	Nb d'habitants (2022)	Produits de gestion (M€) en 2024
Les Avanchers Valmorel	739	6,3
Genas	13 446	23,7
Jonage	6 109	9,8
La Léchère	2 536	7,1
Limonest	3 933	8,3
Marcy L'Etoile	3 711	7,4

Meyzieu	36 437	44,6
Riom	18 680	26,6
Rumilly	16 082	25,0
Tarare	10 881	15,9
Tassin la Demi-Lune	22 819	20,3
Thonon-Les Bains	37 689	57,2
CA de Roanne	101 851	68,8
Métropole de Lyon	1 433 613	2 530,0

Source : INSEE, comptes de gestion.

Carte n° 1 : Localisation des organismes de l'échantillon



Source : chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes.

(30) Le présent rapport présente la synthèse des observations définitives émises par la chambre à l'occasion de ces contrôles.

(31) L'enquête de la chambre avait pour objet de mieux connaître la façon dont les collectivités territoriales du bloc communal ou leurs satellites gèrent ces opérations d'achat et de vente de biens immobiliers, de vérifier si la réglementation est bien appliquée, si elle est adaptée et suffisamment protectrice de leurs intérêts, s'il existe des zones de risques et comment les collectivités y font face.

(32) Le périmètre de cette enquête ne comprend donc pas l'ensemble de la gestion du patrimoine immobilier des collectivités territoriales dont le champ est beaucoup plus vaste (par exemple la location), même si les transactions immobilières en constituent un élément essentiel qui n'est pas sans lien avec les autres aspects de la politique immobilière.

(33) L'enquête n'a pas abordé la compétence d'acquisition forcée des collectivités territoriales (expropriation, droit de préemption) très spécifique à certaines opérations d'aménagement, ni les acquisitions à titre gratuit (dons et legs, acquisition d'un bien sans maître) qui sont plus marginales.

(34) Il ressort de cette synthèse régionale une insuffisance de stratégie des collectivités territoriales en matière de transactions immobilières et des moyens de gestion immobilière souvent inadaptés à l'importance des enjeux financiers (1). Ces opérations de cessions et d'acquisitions sont parfois complexes et leurs risques peuvent être mal mesurés (2). L'information et le contrôle des élus sur ces transactions pourraient être renforcés (3).

1 UNE INSUFFISANCE DE STRATÉGIE ET DES MOYENS DE GESTION SOUVENT INADAPTÉS À L'IMPORTANCE DES ENJEUX FINANCIERS

1.1 Des transactions immobilières au cœur des projets des communes et intercommunalités mais sans stratégie formalisée

(35) Les collectivités territoriales achètent et vendent des biens immobiliers, principalement pour permettre la construction de logements, de commerces, pour créer des lotissements et des zones d'activités économiques ou encore pour réaliser certains équipements publics (écoles, crèches, gymnases, médiathèques, salles des fêtes, …). Ces opérations d'aménagement de leur territoire sont souvent au cœur des projets politiques des élus locaux et concentrent une grande attention de leur part. Les opérations foncières et immobilières qui en sont les outils indispensables, revêtent donc un caractère stratégique pour mener à bien ces projets et conduire ces politiques publiques.

(36) C'est le cas par exemple pour les opérations dites « cœur de ville » [2] qui mobilisent des subventions de l'Etat et des financements de la Banque des territoires. Certaines des collectivités contrôlées ont donc été actives en matière d'acquisitions immobilières pour favoriser et réhabiliter des implantations commerciales en centre-ville.

(37) Ainsi, la commune de Riom, dans le cadre de la convention « cœur de ville » signée en octobre 2018, mène une politique immobilière volontariste, qu'elle conçoit comme un levier d'aménagement du territoire et de développement économique. Dans cet objectif, la collectivité acquiert des terrains et des friches, les porte financièrement, parfois pendant plusieurs années, avant de faire ensuite appel à l'initiative privée.

(38) A Meyzieu, afin de mener à bien ses projets d'aménagement et de remplir ses obligations en matière de logements sociaux, la commune procède à des ventes et à des acquisitions d'importants biens immobiliers. Un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat avec droit de préemption a été instauré par une délibération du conseil municipal en décembre 2024. Il permet à la ville de se porter acquéreur prioritaire sur les ventes à l'intérieur de ce périmètre. Ainsi, en cas de vente, la municipalité peut choisir d'acheter les fonds de commerce, fonds artisanaux, baux commerciaux et terrains commerciaux d'une surface comprise entre 300 m² et 1 000 m².

(39) Dans un contexte de raréfaction des ressources foncières et d'augmentation des prix de l'immobilier, les transactions immobilières sont déterminantes pour anticiper, concrétiser et sécuriser les projets à court, moyen et long terme.

(40) En dépit des enjeux importants de leur politique foncière, il est rare que des collectivités disposent d'un document cadre un tant soit peu formalisé qui présente leurs objectifs et leurs moyens (par exemple à travers un schéma directeur immobilier) et il est encore plus rare qu'il soit soumis à leurs assemblées délibérantes. Ce type de document programmatique a vocation à prévoir les projets et les financements dans une perspective

[2] Ce plan national a pour but d'inciter les acteurs du logement, du commerce et de l'urbanisme à réinvestir les centres ville, à favoriser le maintien ou l'implantation d'activité en cœur de ville.

pluriannuelle, d'une part, en ce qui concerne les aménagements et les équipements publics et d'autre part, en ce qui concerne la rationalisation et l'entretien du patrimoine de la collectivité, dont ses bâtiments. La taille de la collectivité et de ses services n'est pas toujours le seul facteur explicatif de cette lacune.

(41) A Tarare, il n'y a pas de stratégie globale formalisée en matière de transactions immobilières. La commune est guidée dans ce domaine par des opérations d'aménagement issues des plans nationaux. Une grande partie des cessions et acquisitions sont le fruit des 27 actions du programme action « cœur de ville » ou sont prévues par les orientations du contrat territorial de relance signé avec l'État et la communauté d'agglomération de l'Ouest rhodanien (COR).

(42) A La Léchère et à Avanchers-Valmorel, les deux communes ne disposent pas d'un tel document, même succinct et adapté à la taille de la collectivité. La Léchère avait initié cette démarche avec un prestataire mais elle a été abandonnée en raison de son coût, d'une charge trop importante pour les services et de résultats incertains.

(43) A Jonage, sur la totalité des transactions immobilières contrôlées au cours de la période 2018-2023, 22 concernaient des terrains nus ou à bâtir, le reste se répartissant entre des locaux commerciaux et des immeubles d'habitation. A l'exception des terrains de voirie, il n'est pas possible de rattacher les transactions immobilières à une politique patrimoniale et d'aménagement validée par le conseil municipal. En conséquence, la finalité des transactions prises dans leur ensemble n'est pas clairement exprimée.

(44) A Limonest, la commune n'a pas formalisé de stratégie foncière dans un document de planification mais la politique poursuivie est présentée en conseil municipal lors des opérations sur lesquelles il doit se prononcer. La commune poursuit trois objectifs en la matière : disposer d'un foncier pour l'édification de bâtiments communaux, développer le périmètre du domaine privé au soutien des activités de services et constituer des réserves foncières pour de futures opérations d'aménagement.

(45) A Tassin La Demi-Lune, sans être formalisée, la politique d'acquisition de la commune s'articule autour de trois éléments principaux : anticiper les besoins en équipements publics de proximité (école, crèches, etc.), mettre en œuvre le Plan Nature en Ville et assurer la gestion et la valorisation d'un espace naturel sensible. La commune a acquis et cédé des biens pour la construction de logements sociaux. Elle est également active en matière de développement des commerces locaux. Dans le cadre d'un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité[3] délimité par le conseil municipal en septembre 2017, elle a préempté et rétrocédé cinq fonds de commerce. Enfin, elle mène un projet de requalification de l'ancienne poste du bourg, fermée depuis 2015. Celle-ci consiste en l'implantation d'un pôle de commerces de proximité et d'un pôle médical.

(46) Dans l'optique d'optimiser le patrimoine de la communauté d'agglomération de Roanne, son président souhaite la création d'un schéma directeur immobilier (lancement en décembre 2023), qui débouchera sur une stratégie foncière formalisée et donc une gestion plus

[3] Conformément à l'article L. 214-1 du code de l'urbanisme. En vertu de l'article L. 214-2 du même code, la commune « *doit, dans le délai de deux ans à compter de la prise d'effet de l'aliénation à titre onéreux, rétrocéder le fonds artisanal, le fonds de commerce, le bail commercial ou le terrain à une entreprise immatriculée au registre du commerce et des sociétés ou au registre national des entreprises en tant qu'entreprise du secteur des métiers et de l'artisanat, en vue d'une exploitation destinée à préserver la diversité et à promouvoir le développement de l'activité commerciale et artisanale dans le périmètre concerné* ».

active du patrimoine. À ce titre, il était envisagé d'arrêter un plan de cession des terrains non-bâtis en 2024 (sujet d'autant plus important que plusieurs terrains, actuellement en réserve foncière, ne seront probablement pas aménagés du fait de l'objectif de zéro artificialisation nette). Un plan de cession des biens bâtis pourrait être élaboré pour 2026. Dans le cadre du schéma directeur immobilier, un plan des investissements à réaliser pour mettre aux normes énergétiques les bâtiments à conserver est également prévu. Ces dépenses ne sont actuellement pas prévues dans la programmation pluriannuelle des investissements. En l'attente de la formalisation de cette stratégie, les acquisitions et cessions ne s'inscrivent pas dans un cadre de référence déterminé. Les cessions, notamment, se font au fil de l'eau et des opportunités, lorsqu'une personne intéressée contacte l'administration.

(47) La métropole de Lyon a rédigé pour la première fois en 2020 un document stratégique intitulé « Politique foncière 2020-2026 » sur la durée du mandat. Il fixe six axes stratégiques[4] couplés avec des objectifs[5]. Il est destiné uniquement aux services de la métropole et n'a pas été délibéré par le conseil métropolitain.

(48) A Rumilly, la commune a engagé en 2021 l'élaboration d'un schéma directeur immobilier dont les deux principaux objectifs sont l'optimisation et la rénovation du patrimoine bâti. Il a été adopté en mars 2023 mais n'a pas été actualisé par la nouvelle municipalité arrivée en 2023 alors même qu'elle en a infirmé certaines orientations. Une grande partie des acquisitions immobilières a été orientée par la convention-cadre « Action Cœur de Ville ».

(49) A Thonon-les-Bains, la commune dispose d'un patrimoine immobilier de plus de 186 000 m², mais pas de schéma directeur en matière d'immobilier ou de patrimoine. Selon le maire, il ressort de l'inventaire des propriétés communales réalisé en 2021 que « des propriétés ont été accumulées au fil du temps sans réinterroger leur adéquation avec les besoins de la ville et l'intérêt de les conserver ». En novembre 2021, la commune a adopté un plan d'action foncière. Il vise à identifier les secteurs à enjeux, les actions de maîtrise foncière à mener et leur échéance, ainsi que le coût prévisionnel en résultant. Il a été mis à jour en juillet 2023. Ce document recense 39 projets en indiquant les enjeux, la temporalité (de façon peu précise) et les terrains à acquérir, qu'il situe sur un plan. Contrairement à son ambition affichée, aucune estimation des coûts d'acquisition n'est indiquée. Un plan de cession immobilier a été établi. Il a été présenté en commissions mixtes « aménagement » et « transition écologique » en septembre 2023 mais pas au conseil municipal. D'après ce document, les cessions pourraient représenter un montant total de 40 M€ sur la période 2023 à 2026.

(50) Même s'il ne s'agit pas d'une obligation légale mais au vu de l'importance des enjeux, les collectivités territoriales pourraient donc se doter d'une stratégie pluriannuelle en matière d'acquisition et de cession immobilières et la formaliser, le cas échéant dans un document cadre plus large sur la stratégie immobilière. De telles informations pourraient être présentées à l'assemblée délibérante, par exemple à l'occasion du débat d'orientation

[4] Exemple d'axe stratégique : « Engager une dynamique active de réserve foncière dans une stratégie de « prévoyance » à long terme ».

[5] Exemple d'objectif : « Mobiliser le foncier pour de la réserve foncière de longue durée permettant de sécuriser l'accès à la ressource sur le temps long ».
*Gérer les usages des espaces destinés au long terme ou « sanctuarisés ».
*Élargir le spectre de la ressource foncière à des gisements fonciers « hors du scop » actuel.
*Diversifier les modes d'accès à la ressource foncière en innovant et proposant d'autres formes de propriété foncière.

budgétaire, ce qui serait cohérent avec les dispositions de l'article L. 2121-29 du CGCT, selon lesquelles « *le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* ».

Bonne pratique n°1 : se doter d'une stratégie pluriannuelle en matière d'acquisition et de cession immobilières, la formaliser, le cas échéant dans un document cadre plus large sur la stratégie immobilière, et la présenter à l'assemblée délibérante.

1.2 Des enjeux financiers importants

(51) Les collectivités territoriales disposent d'un patrimoine immobilier important avec une grande variété de biens dont l'état, la valeur et l'usage sont hétérogènes. Au cours de cette enquête la chambre n'a pas eu connaissance de l'existence de données publiques sur le recensement à l'échelle du territoire régional de ce patrimoine tant physique que comptable et financier. Néanmoins, l'enquête a confirmé l'étendue de ce patrimoine et le fait que les cessions et les acquisitions de biens immobiliers représentaient des masses financières élevées à l'échelle de la plupart des collectivités.

(52) Ainsi dans l'échantillon de l'enquête, la commune de Rumilly dispose d'un patrimoine particulièrement important par rapport aux communes de la même strate. Au 1er janvier 2024, hors opérations confiées à l'établissement public foncier de Haute-Savoie (EPF 74), la collectivité comptait 94 461 m² pour 133 bâtiments communaux[6], résultant d'une époque (années 2008-2011 notamment) où sa situation financière favorable lui a permis d'investir dans l'immobilier et répondre aux besoins d'un tissu associatif important.

(53) A Rumilly, 71 opérations ont été enregistrées sur la période 2019-2024 : 19 acquisitions par l'EPF 74 à la demande de la commune dont les portages (cf. infra sur le portage foncier) sont toujours en cours - dont 8 par préemption-, pour un montant de 3,6 M€, 5 acquisitions de fin de portage par la commune pour un montant de 1,5 M€ ; 36 acquisitions par la commune, hors EPF, pour un montant de 2 M€ ; 7 ventes pour 1,1 M€ ; 4 échanges sans incidence financière significative. Seulement sept ventes ont eu lieu sur la période, ce qui paraît relativement faible eu égard à l'importance du patrimoine bâti et des difficultés que la ville rencontre pour l'entretenir. Le produit des cessions d'immobilisations s'élève à environ 1,6 M€.

(54) A Thonon-Les-Bains, de 2019 à septembre 2024, la commune a réalisé dix-huit cessions, pour un montant total de 26,3 M€, soit 8,5% des produits de gestion sur la période. Les acquisitions ont également été dynamiques : 24,2 M€ (7,8% des produits de gestion).

(55) A La Léchère, en 2021, la commune était propriétaire de bâtiments, d'une valeur (vétusté déduite) estimée à 77,5 M€ et elle recensait, en 2024, 203 bâtiments pour 42 972 m² de surface bâtie. Elle a effectué 55 transactions immobilières sur la période 2019-2024 : 13 acquisitions (pour un montant total de 568 990 €, soit 1,5% des produits de gestion sur la

[6] Contre 60 000 m² en moyenne pour les villes de 10 à 20 000 habitants selon une délibération du conseil municipal du 16 mars 2023 indiquant se référer à *« des études sur le sujet ».*

période), 37 cessions (pour 1,4 M€, soit 3,7% des produits de gestion), cinq échanges (dont trois sans soulte).

(56) La commune des Avanchers-Valmorel a réalisé 38 transactions immobilières sur la période 2019-2024, dont onze cessions (représentant 5,19 M€, soit 17% de ses produits de gestion sur la même période, dont une opération de 2,41 M€ par compensation, une opération de 2,2 M€ sous forme de bail à construction, trois à titre gratuit, un logement en dation), onze échanges (neuf sans soulte), et 16 acquisitions (pour un montant total de 110 909 €, deux gratuites auprès de la CCVA).

(57) A Tassin La Demi-Lune, entre 2019 et 2024, la commune a réalisé huit acquisitions en faveur du développement d'équipements publics de proximité pour un montant de 7 M€, soit 6% de ses produits de gestion sur la période, quatre acquisitions en faveur de la création d'espaces verts ou de la protection des espaces naturels et agricoles périurbains pour un montant de 0,9 M€, cinq acquisitions en faveur de la diversité commerciale pour un montant de 0,34 M€, une acquisition et une cession pour la construction de logements sociaux pour des montants respectifs de 0,2 M€ et 0,4 M€ et deux autres acquisitions pour 0,1 M€.

(58) La communauté d'agglomération de Roanne possède un patrimoine représentant 60 sites et 80 000 m² de bâti, ainsi que 720 parcelles pour 640 hectares. Au cours de la période 2019-2023, elle a réalisé 61 transactions pour un montant total de 15,5 M€, soit environ 5% de ses produits de gestion sur la période dont 6,5 M€ d'acquisitions et 9 M€ de cessions.

(59) A Tarare, le patrimoine immobilier de la commune est composé de 277 biens immobiliers pour un total de 547 787 m2. Elle ne tient pas à jour et ne peut donc mettre à disposition de bilan financier de ses transactions. La chambre a toutefois répertorié sur la période 2019-2023, 38 transactions immobilières réalisées par la commune soit 18 cessions pour un montant de 1,4 M€ et 20 acquisitions.

(60) A Jonage, au cours de la période 2018-2023, la collectivité a réalisé 14 ventes, deux cessions à titre gratuit et un échange de terrains avec la métropole de Lyon pour un montant total de 2,6 M€, soit 6% des produits de gestion de la période. Parallèlement, elle a réalisé dix acquisitions, ainsi que trois à titre gratuit pour un montant total de 1,9 M€.

(61) A Limonest, entre 2019 et 2023, six cessions et douze acquisitions ont été réalisées par la commune. Les cessions de biens immobiliers ont généré plus de 5 M€ de produits, soit 14% des produits de gestion sur la période, et elle a procédé à des acquisitions immobilières à hauteur de 7,3 M€, soit 20% des produits de gestion sur la même période. A titre d'exemple, la commune a réalisé trois transactions de respectivement 855 000 € en 2019, 1,04 M€ en 2021 et 1,35 M€ en 2022 pour constituer la réserve foncière indispensable à la réalisation d'un projet d'ensemble à l'entrée nord du centre-bourg de Limonest (L'îlot de la Gentil'hordière).

(62) La métropole de Lyon assure chaque année la gestion d'un nombre très important de transactions immobilières. Entre 2019 et 2024, elle a conduit 2 368 opérations immobilières représentant un volume financier global de 1 040 M€, ce qui représentait 7% de ses produits de gestion sur la période.

Tableau n° 2 : Les transactions immobilières de la métropole de Lyon

	Total 2019-2024	
En €	Nombre de transactions	Montant total
Acquisitions	998	294 419 739
Cessions	611	331 730 800
Echange	75	2 197 550
Libération	35	10 820 295
Préemption	591	401 047 903
Servitude	58	1 630
Total	2 368	1 040 217 917

Source : Métropole de Lyon.

(63) Ces opérations d'acquisition et de cession figurent dans le budget de l'année et dans le compte administratif une fois l'opération réalisée. Afin de donner une certaine visibilité aux élus, ces projets pourraient également figurer dans les programmes pluriannuels d'investissement (PPI) même si toutes les collectivités, en particulier les plus petites, n'en sont pas dotées car ce n'est pas une obligation législative ou réglementaire.

Bonne pratique n°2 : Faire figurer dans les programmes pluriannuels d'investissement (PPI) les projets d'acquisition et de cession immobilières.

1.3 Des communes et intercommunalités souvent insuffisamment structurées et outillées pour bien gérer leur patrimoine

1.3.1 Un patrimoine dont le recensement et le suivi sont souvent insuffisants

(64) Une collectivité territoriale ne peut élaborer une stratégie d'investissement et de désinvestissement fiable en matière immobilière sans une connaissance préalable de son patrimoine. Elle doit être en mesure d'identifier les caractéristiques physiques essentielles de ses biens (usage, surface, niveau d'usure, etc.), mais également leurs caractéristiques juridiques (cf. encadré ci-dessous) et comptables. Or, tel est loin d'être le cas pour toutes les collectivités territoriales.

La distinction domaine public – domaine privé

Le patrimoine des personnes publiques se compose de biens appartenant soit au domaine public, soit au domaine privé, selon leur régime juridique lié à leur affectation.

Un bien relève du domaine public lorsqu'il remplit les conditions posées par l'article L. 2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) : il doit appartenir à une personne publique et être soit affecté à l'usage direct du public, soit affecté à un service public, à condition, dans ce dernier cas, qu'il fasse l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution de ce service. Les biens du domaine public sont soumis à un régime protecteur : ils sont inaliénables et imprescriptibles, et leur occupation par des tiers ne peut intervenir que sous forme d'autorisation temporaire, sauf exceptions prévues par la loi (notamment les autorisations constitutives de droits réels prévues aux articles L. 2122-6 et suivants du CG3P).

Par conséquent, pour céder un bien de son domaine public, une collectivité territoriale doit procéder à sa désaffectation puis le déclasser, afin de l'incorporer dans son domaine privé (articles L. 1311-1 du CGCT et L. 3111-1 et suivants du CG3P).

À l'inverse, les biens qui ne remplissent pas ces critères relèvent du domaine privé. Ils sont soumis à un régime plus souple : ils peuvent être vendus, loués, ou valorisés, sous réserve du respect des principes de la gestion publique (interdiction de cessions à vil prix par exemple).[7]

La distinction entre domaine public et domaine privé a pour conséquence que leur contentieux ne relève pas du même ordre de juridiction. Les tribunaux judiciaires sont compétents en matière de domanialité privé des collectivités locales alors que le juge administratif est compétent pour la gestion des biens du domaine public ce qui n'exclut pas la compétence des juridictions administratives pour statuer sur le contentieux des décisions administratives liées aux opérations d'acquisition et de cession.

(65) Dans son rapport de septembre 2025 « *Les collectivités territoriales face aux enjeux de leur patrimoine monumental* », la Cour des comptes rappelait que la connaissance et le suivi de leur patrimoine par les collectivités territoriales doivent être améliorées. L'identification, le suivi et la valorisation de l'actif ne sont pas systématiquement maîtrisés.

(66) La chambre fait aussi régulièrement ce constat lors de ses contrôles, et cette enquête le confirme. Les communes et intercommunalités manquent souvent d'outils informatiques performants pour suivre leur patrimoine. L'inventaire physique des biens ne concorde pas systématiquement avec l'inventaire comptable.

(67) A Riom, la commune avait jusqu'en 2021 un niveau de connaissance médiocre de son propre patrimoine. Elle n'a procédé à un inventaire physique de ses biens immobiliers bâtis qu'à partir de cette date. Ce travail de recollement et de recensement a mis en lumière l'ancienneté (voire la vétusté), l'étendue, l'importance et la faible valorisation du patrimoine communal.

(68) A Tassin La Demi-Lune, deux inventaires physiques du patrimoine bâti coexistent au sein des services municipaux : l'un tenu par le service patrimoine bâti, l'autre par le service des affaires juridiques, pour les compagnies d'assurances avec des informations complémentaires dans chacun d'eux. La commune ne disposant pas de logiciel dédié, ils sont

[7] Pour une présentation détaillée du régime juridique des biens publics, voir notamment Yolka, P. *Droit des biens publics*. LGDJ, 2023.

tenus sous forme de tableurs. En outre, l'inventaire tenu par le service patrimoine bâti n'est pas à jour.

(69) A Genas, la commune n'a pas d'outil spécifique lui permettant de connaître son patrimoine, son état et de le suivre. Elle ne dispose pas non plus de document cadre en matière de gestion de son patrimoine immobilier, du type schéma directeur ou plan de cessions.

(70) A Rumilly, la commune ne s'est pas dotée d'un outil de gestion du patrimoine mais possède un tableau de suivi des bâtiments de la ville.

(71) La chambre relève aussi un suivi imprécis des transactions immobilières sur le plan administratif dans les collectivités contrôlées. Notamment, des discordances entre les chiffres fournis au cours de l'enquête par certaines collectivités et la réalité ont été constatées.

(72) À Tarare, le tableau des cessions et acquisitions transmis à la demande de la chambre sur la période contrôlée n'était pas exhaustif au regard des opérations retracées dans les comptes de gestion.

(73) A Jonage, alors que les transactions immobilières, notamment, les cessions et acquisitions de terrains sont nombreuses, la caractérisation des propriétés non bâties, telle qu'elle ressort des documents, est insuffisamment précise pour fournir une information de qualité, rapidement compréhensible.

(74) A La Léchère, même si dans le cadre du renouvellement du marché des assurances, la commune a fait réaliser en 2021, par un prestataire, un inventaire détaillé de son patrimoine bâti, concernant le patrimoine non bâti, la connaissance de la commune se fonde uniquement sur la matrice cadastrale. Elle ne recense pas de façon spécifique les terrains dont elle est propriétaire, leur valorisation et, le cas échéant, la nature de leur occupation.

(75) Au vu de ces constats, les communes et intercommunalités devraient améliorer le recensement et le suivi de leur patrimoine.

Bonne pratique n°3 : Améliorer le recensement et le suivi du patrimoine.

1.3.2 Des services en charge de l'immobilier dont les moyens et les compétences sont très inégaux selon les communes et intercommunalités

(76) Afin de pouvoir réaliser ces opérations immobilières les collectivités doivent se doter de services compétents, elles-mêmes ou grâce à des services mutualisés, leur permettant de préparer et monter les transactions immobilières même si elles ont recours aux professionnels habilités (cf. infra) et à d'éventuels conseils spécialisés dans le domaine immobilier. Les organisations en la matière sont variées (plus ou moins décentralisées et éclatées entre différents services, voire mutualisées entre une commune et son EPCI) et dépendent bien évidemment de la taille de la collectivité et du nombre de transactions qu'elle effectue.

(77) A Tarare, le suivi des transactions immobilières est assuré par le service urbanisme de la commune, rattaché à la direction du patrimoine. Trois personnes composent le service, un responsable de catégorie A et deux agents de catégorie B. Il a été confronté à un renouvellement

important de son personnel[8]. En février 2024, le service de l'urbanisme a été rattaché à la DGS pour un meilleur pilotage des projets stratégiques.

(78) A Limonest, la commune dispose d'un service « Urbanisme et développement économique » (doté d'un attaché territorial et d'une assistante administrative) pour la veille sur les déclarations d'intention d'aliéner (DIA), la préparation et le suivi des transactions. Ce service gère également les demandes d'autorisation d'urbanisme, les recours gracieux afférents et le suivi des recours contentieux en lien avec les avocats.

(79) Les transactions immobilières de la métropole de Lyon sont gérées par la direction du foncier et de l'immobilier (DFI) sans recours à des prestataires extérieurs, hormis pour l'établissement de l'acte de vente en forme authentique qui relève de la compétence exclusive d'un notaire. Elle élabore et coordonne la stratégie foncière de la collectivité, en veillant à la valorisation et à l'optimisation de son patrimoine immobilier privé. Elle joue le rôle de guichet unique pour le compte des services « prescripteurs » en assurant l'instruction des demandes relatives aux projets d'acquisitions, de préemptions, de cessions, de mises à bail de longue durée ou encore de servitudes. Elle fournit également aux autres directions métropolitaines des expertises nécessaires à l'action foncière en apportant son concours sur les questions techniques, juridiques et financières en fournissant notamment des expertises sur les sites et sols, sur la constructibilité, et en opérant la veille sur les déclarations d'intention d'aliéner (DIA).

(80) Pour conduire ses missions, la DFI de la métropole de Lyon dispose de 50,7 équivalents temps-plein (ETP). Elle est structurée autour de trois services : le service « Etudes et expertises », le service « Politique et actions foncières » et une unité « Coordination et stratégies ».

1.3.3 L'intervention des professionnels habilités dans les transactions immobilières des collectivités territoriales

(81) Pour la finalisation de ses transactions immobilières, une collectivité territoriale recourt généralement à un notaire afin de garantir la validité juridique et la sécurité des actes[9]. La loi impose en effet que tout acte de cession, d'acquisition ou d'échange de biens immobiliers soit établi sous la forme authentique. Cette obligation découle de la compétence exclusive reconnue aux notaires en matière d'authentification des actes immobiliers, en application des dispositions combinées de l'article 710-1 du code civil et de l'article L. 1111-1 du code général de la propriété des personnes publiques. En sa qualité d'officier public, le notaire confère à l'acte une force probante et exécutoire et assure sa publicité foncière, condition de son opposabilité aux tiers.

[8] À partir de 2023, le service a été réorganisé avec la nomination d'un responsable arrivé en fin d'année, diplômé en droit de l'urbanisme, et deux autres agents, l'un en charge de l'urbanisme de projet, et, l'autre de l'urbanisme réglementaire.

[9] Sauf lorsque les collectivités territoriales ou leurs établissements publics choisissent de passer en la forme administrative leurs actes d'acquisition (articles L. 1212-1 du CG3P et L. 1311-13 du CGCT).

(82) Même en l'absence d'obligation de mise en concurrence, le fait de ne pas recourir toujours aux mêmes notaires comme à la métropole de Lyon ou à la commune de Rumilly, apparaît comme une bonne pratique.

Le « protocole notaires » de la métropole de Lyon

(83) Afin d'encadrer et d'harmoniser ses relations avec les études notariales, la métropole de Lyon s'est dotée, en 2016, d'un « Protocole notaires », actualisé en 2023[10].

(84) Ce protocole a pour objet de définir les rôles, les responsabilités et les engagements respectifs de la collectivité et des notaires dans la conduite des transactions immobilières : les missions préalables de conseil et de veille juridiques, la mission de sécurisation des clauses contractuelles, la rédaction des compromis, l'établissement des actes authentiques et l'accomplissement des formalités de publicité de ces derniers.

(85) Le protocole formalise les engagements déontologiques réciproques, des objectifs en matière de respect de délais et de modernisation des outils (recours à la signature électronique, nouveaux modes de transactions tels que l'adjudication et la vente interactive). Il définit également des bonnes pratiques (outil informatique de pilotage, modalités de gestion des cas de double représentation, réunions de partage d'informations).

(86) Enfin, le protocole prévoit l'intervention de cinq études notariales, retenues pour leur expertise en matière de droit public, réparties selon une sectorisation du territoire métropolitain en cinq aires géographiques. La localisation du tènement objet de la transaction immobilière détermine ainsi, parmi les cinq études notariales, celle qui sera compétente pour assurer l'instruction et la formalisation de l'acte.

(87) À Rumilly, à l'exception de deux opérations formalisées par un acte administratif – acquisition de fin de portage à hauteur de 489 000 € et un échange sans soulte - les transactions ont toutes donné lieu à rédaction d'un acte notarié. Pour ce faire, la commune a fait appel à 15 notaires différents, rattachés à trois offices notariés de la ville. Ceux-ci ont été rémunérés au titre de leur mission d'authentification mais jamais au titre d'une activité de conseil.

(88) La commune a également eu recours à des géomètres pour près des 2/3 des transactions immobilières qu'elle a opérées sur la période. Elle a fait appel à cinq cabinets distincts, l'un d'entre eux ayant toutefois ayant été plus largement sollicité que les autres.

[10] Le protocole a été actualisé pour s'adapter aux nouvelles compétences exercées par la métropole.

Bonne pratique n°4 : Ne pas toujours faire appel aux mêmes notaires lorsque la collectivité y a recours.

2 DES OPÉRATIONS PARFOIS COMPLEXES ET DONT LES RISQUES PEUVENT ÊTRE MAL MESURÉS

2.1 Des opérations parfois complexes que certaines collectivités maîtrisent mal

(89) Les acquisitions et cessions « sèches » ne sont pas les seuls outils juridiques dont disposent les collectivités territoriales pour gérer leur patrimoine surtout lorsqu'elles souhaitent réaliser un projet immobilier précis et/ou le valoriser, tout en conservant tout ou partie de la propriété du bien. Elles peuvent recourir à des montages ou des dispositifs juridiques plus complexes qui peuvent leur être conseillés par leur assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO) ou proposés par des promoteurs. L'objectif de ces montages est principalement de pouvoir garder une plus grande maîtrise du projet envisagé, de ne pas céder totalement la propriété d'un bien stratégique, de transférer le risque opérationnel de l'opération et de mobiliser moins de financements publics.

(90) Les collectivités peuvent ainsi traiter d'opérations de cessions de droits réels immobiliers par exemple sous la forme de bail emphytéotique administratif (BEA). Elles peuvent aussi avoir recours à des mécanismes comme une dation, une vente en l'état futur d'achèvement (VEFA), un contrat de promotion immobilière (CPI) (cf. annexes pour une présentation de ces dispositifs). Tout ceci nécessite le plus souvent de disposer d'une bonne ingénierie technique, juridique et financière pour maîtriser ces opérations. Elles peuvent pour cela faire appel à des cabinets de conseil, notamment, juridiques, mais doivent aussi disposer en interne d'un minimum d'expertise pour maîtriser ces opérations.

(91) Certains de ces montages qui font intervenir des opérations de travaux ne sont pas exempts de risques de requalification en marché public quand ils n'en sont pas d'emblée. Dans certains cas, les obligations de publicité et de mise en concurrence sont parfois ignorées (cf. infra).

(92) Pour réaliser certaines opérations d'aménagement, les communes et les EPCI peuvent faire appel à des établissements publics fonciers. Ainsi à Rumilly, la commune a eu largement recours au portage foncier sur la période dans le but notamment de réaménager son centre-ville comme à Tarare et à Riom. Mais ces opérations nécessitent une bonne planification de chaque projet, à la fois technique et budgétaire, la durée de portage étant limitée dans le temps.

Le portage foncier

Le portage foncier par un établissement public foncier (EPF) consiste pour un EPF à acheter des terrains ou des biens immobiliers, souvent à la demande des collectivités locales, afin de les conserver temporairement (généralement cinq à dix ans), le temps de leur requalification, aménagement ou réhabilitation, avant de les rétrocéder à ces collectivités, conformément à la convention de portage foncier conclue.

Le portage foncier offre l'avantage de faire financer et gérer par un organisme extérieur tout ou partie des dépenses d'acquisition des terrains nécessaires à la réalisation d'une opération sur une durée relativement longue permettant in fine au bénéficiaire du portage de disposer des biens au moment opportun, sans apport financier immédiat.

Les établissements publics fonciers locaux disposent d'une ressource fiscale dédiée, la taxe spéciale d'équipement, pour financer leurs actions de portage foncier, ce qui constitue une part importante de l'intérêt de leur intervention au profit des collectivités territoriales.

(93) La commune de Meyzieu a eu recours au mécanisme de la vente en dation concernant le projet du centre commercial les Plantées. La direction de l'immobilier de l'Etat (DIE) (cf. partie 3) n'a pas été en mesure d'évaluer le prix de biens non encore construits et qui seront livrés en 2029, conduisant au rejet de la demande de la commune par la DIE[11].

(94) En 2019, la commune de Limonest a cédé une parcelle au prix de 2,8 M€ pour permettre la construction de 31 logements en centre-bourg. En parallèle, la commune a réalisé trois opérations d'acquisition dans le cadre de ventes en l'état futur d'achèvement (VEFA) pour un montant total de 3,4 M€ afin de devenir propriétaire de trois locaux commerciaux, un local professionnel et 35 places de stationnement en souterrain.

La cession des droits réels immobiliers

La cession de droits réels immobiliers[12] correspond au transfert, par une personne publique ou privée, d'un droit réel portant sur un bien immobilier (propriété, usufruit, droit de superficie, etc.) au profit d'un tiers, sans transfert de la pleine propriété. Ce mécanisme se distingue d'un simple droit personnel car il confère un droit réel : le cessionnaire devient titulaire du droit opposable aux tiers et peut l'exercer directement sur le bien, dans les limites fixées par l'acte de cession.

Dans le cadre des opérations immobilières, la cession de droits réels constitue un outil de valorisation du foncier permettant au cédant de conserver la propriété du sol tout en transférant à un opérateur les droits nécessaires à la réalisation, au financement ou à l'exploitation d'un projet.

[11] Par une délibération du 12 décembre 2024, le conseil municipal a validé la cession des locaux lui appartenant pour un montant de 316 000 € et a décidé d'inclure une clause de révision du prix uniquement en faveur de la commune. Ainsi, si la valeur des biens rétrocédés à la commune avait une valeur inférieure à ceux qu'elle a vendus, le promoteur sera tenu de lui verser une soulte, ce qui est une bonne pratique.

[12] Sur le régime juridique des droits réels immobiliers et leur transfert, voir notamment : Malaurie, P., & Aynès, L. (2015). *Les biens*. LGDJ-Lextenso éditions, 8e édition, 2020 | Bon, P., Auby, J.-B., & Terneyre, P. *Droit administratif des biens : domaine public et privé, travaux et ouvrages publics, expropriation*. Dalloz, 8e édition, 2020).

(95) A Lyon, à la suite de l'acquisition du parc Blandan, la métropole de Lyon a mis en œuvre une stratégie de cessions de droits réels immobiliers, c'est-à-dire des mises à bail de longue durée (entre 24 et 55 ans), pour conserver la maîtrise stratégique sur les biens, ceux-ci réintégrant son patrimoine en fin de bail. La reconversion du château de La Motte et du magasin d'armes s'est avérée être une opération complexe, non exempte de risques et à l'issue incertaine. Le risque de non-concrétisation du bail nécessiterait l'anticipation d'un scénario de repli.

(96) A Jonage, une AFUL (cf. annexe 7), dénommée « L'association foncière urbaine libre – AFUL – du Velin », a été créée à l'initiative du maire de la commune pour réaliser l'aménagement d'un parc d'activités avec l'acquisition de parcelles à des propriétaires privés. Cette association n'avait pas d'existence propre et était présidée par le maire de la commune. Cette opération de nature privée a été financée intégralement par la commune à hauteur de 1 M€ versés sous forme de subventions à l'AFUL, en vue de la réalisation de travaux permettant la viabilisation et la desserte des parcelles des deux SCI membres de l'AFUL. De nombreuses irrégularités ont entouré cette opération qui a été menée en dehors de la comptabilité publique.

(97) A Riom, la reconversion de l'ancien couvent en écoles d'arts plastiques et de musique a donné lieu à la mise à disposition du site au profit de la commune. Elle a été consentie à titre gratuit par la communauté d'agglomération, pour un usage exclusif du bâtiment en son intégralité à durée indéterminée qui n'était pas compatible avec le régime de la domanialité publique. En outre, si la commune bénéficie de la jouissance de l'ensemble des locaux qu'elle considère avoir financés en totalité, le montage juridique retenu conférant à l'intercommunalité la qualité de propriétaire et maître de l'ouvrage, ne réserve à la ville de Riom aucune assurance quant à la pérennité du cadre conventionnel d'occupation, et ne la préserve aucunement du risque d'éviction, selon les besoins et priorités du moment de la communauté d'agglomération.

(98) L'ancien fort de Genas qui a été acquis par la commune en 2001, occupe en son cœur une superficie de 8,3 hectares essentiellement boisés mais fortement pollués. Un projet envisagé en 2016 de 310 logements, se heurte notamment à des difficultés techniques et juridiques qui entraînent des coûts d'étude non négligeables pour la commune et éloignent les perspectives de réalisation d'un programme immobilier sur ce secteur.

(99) A Tarare, l'opération de réhabilitation de l'ancienne usine JB Martin et l'aménagement de ses abords, présente de nombreux risques sur les plans administratif et financier auxquels la commune devra faire face en fonction des différentes hypothèses de réalisation du projet. La collectivité a fait le choix d'assumer seule ces risques alors même que l'aménagement des zones tertiaires est une compétence de plein droit qui relève des communautés d'agglomération et non des communes.

(100) En 2022, la société villeurbannaise d'urbanisme (SVU) a été sollicitée par un promoteur dans le cadre d'une opération de portage foncier. À la suite de retards qui sont du fait de la métropole de Lyon et de la commune de Villeurbanne, le promoteur n'a pu acquérir le terrain dans les délais convenus avec le propriétaire. Le 31 mars 2022, la SVU a donc acquis ce terrain, pour 4,1 M€, en substitution du promoteur. Celui-ci s'est engagé à racheter le terrain à la SVU, avant le 31 décembre 2024, au même prix, à la condition que les autorisations d'urbanisme soient délivrées à cette date. Cette condition suspensive ne s'est pas réalisée dans les temps. Par conséquent, la SVU a conservé la propriété du terrain. La SVU a finalement décidé de confier la construction de l'immeuble au promoteur via un contrat de promotion immobilière signé en novembre 2025.

2.2 Des risques juridiques et financiers à mieux prendre en compte

(101) Contrairement aux marchés publics qui sont très encadrés par des règles de procédure précises, les transactions immobilières des collectivités territoriales font l'objet de règles beaucoup plus souples (cf. infra). Il n'en demeure pas moins, que ces opérations sont soumises aux mêmes règles que l'ensemble des contrats publics en matière déontologique. Elles peuvent conduire à une requalification en aides d'Etat en cas de sous valorisation du prix de cession ou de survalorisation du prix d'acquisition du bien concerné. Le risque de requalification en marché public de certaines transactions couplées à des opérations de travaux ne doit pas non plus être ignoré avec toutes les conséquences que cela peut emporter sur la régularité de la procédure et du contrat. L'ensemble de ces risques juridiques est parfois sous-estimé par certaines collectivités quand il n'est pas volontairement ignoré.

2.2.1 Des enjeux de prévention des conflits d'intérêts et d'atteintes à la probité

(102) La charte de l'élu local définie à l'article L. 1111-1-1 du CGCT jusqu'au 24 décembre 2025 a été modifiée et figure désormais dans de nouveaux articles dont l'article L. 1111-13 du CGCT[13] qui pose les principes que tous les élus doivent respecter dans l'exercice de leurs mandats.

(103) Selon les dispositions de l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction. Cette même loi dispose que lorsqu'une personne se trouve dans une telle situation elle doit s'abstenir d'agir.

(104) Ces dispositions ont été précisées par le décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014. Il dispose que lorsqu'un maire se trouve en situation de conflit d'intérêts, il doit prendre un arrêté mentionnant la teneur des questions pour lesquelles il estime ne pas devoir exercer ses

[13] Article L. 1111-13 du CGCT : « Dans l'exercice de son mandat, l'élu local s'engage à respecter les principes de liberté, d'égalité, de fraternité et de laïcité ainsi que les lois et les symboles de la République.
L'élu local exerce ses fonctions avec impartialité, diligence, dignité, probité et intégrité. Dans ce cadre, il poursuit le seul intérêt général, à l'exclusion de tout intérêt qui lui soit personnel, directement ou indirectement, ou de tout autre intérêt particulier.
L'élu local veille à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts réprimé par la loi. Lorsque ses intérêts personnels sont en cause dans les affaires soumises à l'organe délibérant dont il est membre, l'élu local s'engage à les faire connaître avant le débat et le vote.
L'élu local s'engage à ne pas utiliser à d'autres fins les ressources et les moyens mis à sa disposition pour l'exercice de son mandat ou de ses fonctions.
Dans l'exercice de ses fonctions, l'élu local s'abstient de prendre des mesures lui accordant un avantage personnel ou professionnel.
L'élu local participe avec assiduité aux réunions de l'organe délibérant et des instances dans lesquelles il a été désigné.
Issu du suffrage universel, l'élu local est et reste responsable de ses actes pour la durée de son mandat devant l'ensemble des citoyens de la collectivité territoriale, à qui il rend compte des actes et des décisions pris dans le cadre de ses fonctions.
L'élu local déclare, dans un registre tenu par la collectivité territoriale, les dons, avantages et invitations d'une valeur qu'il estime supérieure à 150 euros dont il a bénéficié en raison de son mandat.
Ne sont pas soumis à cette obligation déclarative les cadeaux d'usage et les déplacements effectués à l'invitation des autorités publiques françaises ou dans le cadre d'un autre mandat électif. ».

compétences et désignant, dans les conditions prévues par la loi, la personne chargée de le suppléer. Il convient toutefois que lorsqu'un élu s'estime être en situation potentielle de conflit d'intérêts, qu'il s'abstienne de prendre part à la préparation des décisions, au-delà de la simple abstention formelle lors du vote du conseil municipal.

(105) Les contrôles réalisés au cours de cette enquête ont permis de mettre en évidence des entorses aux règles déontologiques, notamment des situations de conflits d'intérêts ce qui doit alerter les élus sur les risques qu'ils prennent lorsqu'ils préparent et prennent les décisions relatives à ces opérations. Les collectivités territoriales doivent donc faire preuve de la plus grande rigueur quant au traitement de ces opérations car elles sont susceptibles de faire l'objet de poursuites pénales ou devant la Cour des comptes au titre de la responsabilité financière des gestionnaires publics.

(106) Il serait donc de bonne pratique de veiller à prévenir ce type de situation par un système formalisé de prévention des conflits d'intérêts à l'occasion des cessions ou acquisitions de biens immobiliers.

(107) A La Léchère, sur 29 cessions analysées, 14 ont été effectuées à un prix inférieur à l'avis de la DIE, dont trois à des membres du conseil municipal. La commune ne doit pas s'écarter de l'estimation des domaines lorsque des membres du conseil municipal ou leurs proches sont concernés par une transaction immobilière, sauf exception dument et objectivement justifiée.

(108) A Genas, le maire a pris un arrêté de déport dans deux cas : une acquisition de 330 000 € en 2022 et un ensemble d'acquisitions-cessions en 2021-2023 pour le projet immobilier d'un promoteur privé (le Clos Amandine). Ces arrêtés de déport ne précisaient pas le motif. Néanmoins, leur application dans les faits s'est avérée insuffisante car si le maire s'est bien déporté lors des votes du conseil municipal, il s'est impliqué dans la préparation des décisions. Or, dès lors qu'il estimait être en situation potentielle de conflit d'intérêts, avant même la prise d'un arrêté formel, il devait s'abstenir d'agir pour donner plein effet à son déport sur l'ensemble du « processus décisionnel ». A la suite du contrôle de la chambre, le conseil municipal a validé le 30 juin 2025 un guide des déports des élus et des agents de la commune.

(109) Le contrôle de la commune de Marcy-L'Etoile a permis de relever que le géomètre qui avait borné les terrains d'un lotissement d'entreprises, s'était porté acquéreur de l'une des parcelles en méconnaissance des règles déontologiques de la profession. Saisi par la chambre, l'ordre des géomètres-experts a procédé à un rappel à la règle auprès de ce géomètre.

(110) Dans d'autres cas relevés par la chambre, ce sont les avantages accordés par les collectivités à une personne privée ou publique sans contrepartie suffisante qui sont susceptibles de jeter le doute sur l'existence d'un avantage injustifié ou à tout le moins de leur faire courir des risques juridiques.

(111) La chambre a constaté par exemple les nombreuses insuffisances de la communauté d'agglomération de Roanne dans une opération d'achat et de vente du bâtiment industriel « Leclerc ». Tout d'abord, des informations tronquées ont été transmises aux services de l'État chargés de l'évaluation de la valeur du bien. De plus elle aurait pu lancer une procédure ouverte et transparente à même de susciter une concurrence auprès des acquéreurs potentiels, ce qui aurait permis de déterminer la valeur réelle du bien, mais ce qu'elle n'a pas fait. Elle n'a pas prévu l'intégration d'une clause anti-spéculative au contrat de vente. Enfin, le conseil communautaire a reçu communication d'informations erronées sur la transaction. En définitive, la procédure de cession du bâtiment « Leclerc » à Mably a été menée de telle manière qu'elle a

permis à un opérateur privé d'acquérir à un prix bas un bien qui venait de faire l'objet d'opérations de requalification financées sur fonds publics, et d'en tirer immédiatement une plus-value excédant 3 M€.

(112) Aux Avanchers-Valmorel, la commune a accepté de céder un terrain d'une valeur de 2,4 M€ en échange de l'enfouissement de places de parking, sans s'assurer de l'équilibre économique de cette opération, c'est-à-dire sans évaluer s'il ne constituait pas, pour la société cocontractante, un avantage démesuré.

(113) A Jonage, les intérêts financiers de la commune ont été mal protégés concernant l'opération de remembrement de parcelles et d'aménagement du parc d'activités du Velin. La commune a pris en charge les coûts de l'opération qui auraient dû l'être par les partenaires privés. De nombreuses irrégularités ont entouré cette opération ainsi qu'un conflit d'intérêts.

(114) A Riom, la commune a cédé les anciennes archives municipales à un prix de 10 000 € à l'Ecole française de communication, d'audiovisuel et de marketing (EFCAM), très inférieur à l'estimation établie par le service des domaines ressortant à 220 000 €, sans justifier l'existence de contreparties d'intérêt général suffisantes. L'ensemble immobilier a ensuite été revendu au prix de 60 000 € en avril 2022 à la communauté d'agglomération de Riom.

(115) En décembre 2019, le conseil municipal de Riom a consenti à la cession, au profit d'une société civile immobilière (SCI), de son ancienne bibliothèque, assortie d'un paiement différé sur une période de 15 ans. Le prix de vente, fixé à 480 000 €, était encore en deçà de l'évaluation du service des Domaines ayant établi à 560 000 € la valeur du bien. Aucune contrepartie n'a été demandée à l'acquéreur et la cession à paiement différé n'a été justifiée par aucun motif d'intérêt général, et ce alors que la commune se trouvait elle-même confrontée à des besoins de liquidités.

(116) Au-delà des risques déontologiques stricto-sensu, les collectivités territoriales doivent pouvoir mettre en place des mécanismes pour mieux protéger leurs intérêts vis-à-vis des intérêts privés, en particulier face à la hausse des prix du marché de l'immobilier. C'est le cas notamment à travers les clauses anti-spéculatives, dont l'usage reste pourtant plutôt rare dans l'échantillon contrôlé.

Les clauses anti-spéculatives

Afin de palier la hausse des prix des terrains et des logements, les collectivités territoriales peuvent mettre en place des dispositifs d'aide à l'accession à la propriété pour favoriser l'installation de ménages aux revenus modestes sur leur territoire. En contrepartie des avantages consentis, sous forme de primes aux accédants, de vente de terrain ou de logement à un prix préférentiel ou inférieur au prix du marché, et pour s'assurer que l'aide accordée ne soit pas détournée de son objet à des fins spéculatives, les collectivités territoriales peuvent assortir la vente de clauses dites anti-spéculatives.

Néanmoins, ces clauses peuvent porter atteinte à la liberté du droit de propriété pour l'acquéreur. Elles ne sont donc valables que si les obligations imposées à l'acquéreur sont limitées dans le temps et que l'acquéreur trouve une contrepartie à l'engagement qu'il prend, c'est-à-dire les conditions financières préférentielles de la vente. Elles peuvent être insérées dans le contrat de cession du bien immobilier.

Les principales clauses anti-spéculatives sont les suivantes :

- L'interdiction d'aliéner ;
- Le contrôle du prix et la faculté de rachat en cas de revente ;
- Les clauses limitant et/ou imposant l'usage du bien ;
- Les clauses imposant le remboursement de l'aide en cas de plus-value après revente.

(117) Afin d'éviter la spéculation foncière, la communauté d'agglomération de Roanne avait ajouté depuis quelques années une clause, dans les actes de cession, portant sur l'engagement du bénéficiaire à réaliser les travaux de construction projetés dans un délai maximal de deux ans. En cas de non-respect, l'acquéreur s'engage à rétrocéder le bien à l'EPCI au prix d'acquisition initial. Cependant, en l'état actuel, cette clause est assez peu opérante puisqu'elle fixe comme condition de produire à l'EPCI un justificatif de commencement desdits travaux et notamment copie de la déclaration d'ouverture du chantier. Or un tel acte ne préjuge en rien de la réalisation effective du bâtiment et, de fait, cette clause anti-spéculation foncière est assez facile à contourner. Par ailleurs, à la suite de l'affaire du bâtiment Leclerc (cf. supra), l'EPCI a acté le principe d'inclure plus largement des clauses anti-spéculatives sur le prix de cession.

(118) La commune de La Léchère n'a pas mis en place de clauses anti-spéculatives, mais indique qu'elle prévoit de le faire dans le plan local d'urbanisme en cours d'élaboration.

(119) La commune de Les Avanchers-Valmorel a mis en place différents dispositifs, afin de garantir l'affectation à titre de résidence principale de logements vendus à tarif préférentiel. La commune doit veiller à ce que les clauses dites anti-spéculatives qu'elle introduit dans ses actes de vente soient légales, et notamment limitées dans le temps et ne portant pas une atteinte excessive au droit de propriété.

Bonne pratique n°5 : renforcer les dispositifs de prévention des conflits d'intérêts avec des règles de déport des élus et introduire des clauses dans les actes de cession permettant de préserver les intérêts de la collectivité.

2.2.2 Un risque de requalification en aide d'Etat qui peut être méconnu

(120) Le droit de l'Union européenne prohibe en principe les aides publiques aux entreprises[14]. Lorsque le prix de la vente d'un bien immobilier est inférieur à celui fixé dans l'avis de la DIE et que la vente est consentie à une personne ayant une activité économique, cette dernière est susceptible de relever du régime des aides d'Etat.

(121) Ainsi, la vente par une collectivité territoriale d'un bien à des conditions préférentielles est susceptible de constituer un avantage économique anormal en faveur d'une entreprise au moyen de ressources étatiques[15]. En ce sens, même justifiée par des raisons

[14] Cf. article 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.
[15] Communication de la Commission concernant les éléments d'aide d'État contenus dans des ventes de terrains : JOCE n° C 209, 10 juill. 1997.

d'intérêt général, au-delà d'un certain montant[16], l'aide doit être notifiée aux services de la Commission européenne, au risque sinon d'être déclarée illégale.

(122) Toutefois, ce principe d'interdiction connaît certaines dérogations. De surcroît, la compatibilité d'une aide publique avec le droit de l'Union européenne est assurée si elle entre dans le cadre d'un régime spécifique organisé par un texte du droit de l'Union (par exemple concernant les aides de minimis), ou si elle relève d'un régime national notifié à la Commission et approuvé par elle.

(123) Les dispositions de l'article L. 1511-3 du CGCT[17] admettent des réductions de prix lors de la vente de biens immobiliers aux entreprises sous réserve qu'elle soit justifiée par la création ou l'extension d'activités économiques.

(124) Par exemple, à Tarare, le rapport de la chambre évoquait les conditions de réalisation de l'opération de démolition et de reconstruction de l'ilot Ambroise Croizat, labellisée « Cœur de ville », dont la date n'était pas fixée à la fin du contrôle de la chambre. Elle indiquait que cette opération pourrait, dans les conditions du projet, compte tenu d'un apparent déséquilibre financier en faveur du promoteur désigné, être constitutif d'une aide publique d'État au sens de la législation européenne.

(125) Dans l'opération de réhabilitation du château de la Motte et de son magasin d'armes dans le parc Blandan, la métropole de Lyon s'est écartée de l'avis domanial au motif qu'il convenait d'« *adapter le montant de la redevance à la faisabilité financière du projet* » en

---

[16] Cf. le règlement (UE) 2023/2831 de la Commission européenne du 13 décembre 2023 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui fixe à un montant maximal de 300 000 € sur une période de trois ans le montant total des aides de minimis octroyées par État membre à une entreprise unique.

[17] Article L. 1511-3 du CGCT : « *Dans le respect de l'article L. 4251-17, les communes, la métropole de Lyon et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont seuls compétents pour définir les aides ou les régimes d'aides et décider de l'octroi de ces aides sur leur territoire en matière d'investissement immobilier des entreprises et de location de terrains ou d'immeubles.*

Ces aides revêtent la forme de subventions, de rabais sur le prix de vente, de location ou de location-vente de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés, de prêts, d'avances remboursables ou de crédit-bail à des conditions plus favorables que celles du marché. Le montant des aides est calculé par référence aux conditions du marché, selon des règles de plafond et de zone déterminées par voie réglementaire. Ces aides donnent lieu à l'établissement d'une convention et sont versées soit directement à l'entreprise bénéficiaire, soit au maître d'ouvrage, public ou privé, qui en fait alors bénéficier intégralement l'entreprise.

La région peut participer au financement des aides et des régimes d'aides mentionnés au premier alinéa du présent article dans des conditions précisées par une convention passée avec la commune, la métropole de Lyon ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent, par voie de convention passée avec le département, lui déléguer la compétence d'octroi de tout ou partie des aides mentionnées au présent article.

Les commissions dues par les bénéficiaires de garanties d'emprunt accordées par les établissements de crédit ou les sociétés de financement peuvent être prises en charge, totalement ou partiellement, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. Cette aide ne peut pas être cumulée, pour un même emprunt, avec la garantie ou le cautionnement accordé par une collectivité ou un groupement.

Les aides accordées sur le fondement du présent article ont pour objet la création ou l'extension d'activités économiques. ».

précisant que les conditions financières négociées avec l'opérateur ne sont pas compatibles avec l'avis de la DIE. En consentant des loyers inférieurs de 10,7 M€ aux valeurs du marché sur la totalité du bail [18] ce qui pourrait être assimilé à une subvention, elle s'expose au risque de consentir, dès lors, une aide économique irrégulière, dépassant le seuil de minimis, au bénéfice du preneur.

2.2.3 Un risque de requalification en marché public à ne pas négliger

(126) Dans certains cas, la frontière entre une cession immobilière et un contrat de la commande publique peut être incertaine et sujette à interprétation par le juge administratif ce qui fait peser un risque de requalification en contrat de la commande publique. A ce titre, l'article L 2 du code de la commande publique définit les contrats de la commande publique comme « conclus à titre onéreux par un acheteur ou une autorité concédante, pour répondre à ses besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services, avec un ou plusieurs opérateurs économiques ». Les collectivités territoriales peuvent mal mesurer ce risque quand elles n'ont pas volontairement omis de respecter les règles de la commande publique. Or, en l'absence de procédure de publicité et de mise en concurrence, celle-ci pourra être jugée irrégulière par le juge administratif tout en encourant également le risque qu'un délit de favoritisme[19] soit constitué.

(127) C'est le cas plus particulièrement de la cession d'un bien immobilier assortie de l'obligation pour l'acquéreur de respecter certaines prescriptions fixées par la collectivité territoriale (cf. annexe 5). Ces prescriptions peuvent être variées mais résident en général dans la réalisation d'ouvrages (logements sociaux, équipements publics, etc.) avec des contraintes liées par exemple à la destination ou à la dimension de ces ouvrages, ou encore au respect de certaines exigences (architecturales, environnementales, etc.).

(128) Un tel montage immobilier permet ainsi à la collectivité de bénéficier des avantages de la cession, avec la perception du prix de vente d'un bien dont elle ne souhaite plus assumer la responsabilité, tout en permettant que les caractéristiques et/ou la destination future du bien soient conformes à certaines de ses exigences.

(129) La chambre a par exemple estimé que la vente de la place basse devant la gare de la Part-Dieu à Lyon qui avait été consentie en l'état futur d'achèvement (VEFA), s'est réalisée dans des conditions juridiquement contestables, l'ouvrage ayant été conçu par la métropole de

[18] La collectivité aurait pu percevoir un montant cumulé de loyers équivalant à 12,1 M€ sur la base du loyer minimal préconisé par la DIE alors que les paramètres financiers du bail aboutissent à la perception de 1,875 M€ de loyers cumulés sur 62 ans, soit une différence de 10,665 M€ au bénéfice du preneur en fin du bail.

[19] Selon l'article 432-14 du code pénal « Est puni de deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 200 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction, le fait par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public ou exerçant les fonctions de représentant, administrateur ou agent de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics, des sociétés d'économie mixte d'intérêt national chargées d'une mission de service public et des sociétés d'économie mixte locales ou par toute personne agissant pour le compte de l'une de celles susmentionnées de procurer ou de tenter de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les contrats de concession. ».

Lyon et la SPL Lyon Part-Dieu et pour la satisfaction des besoins de la première et ceux de la SNCF[20].

(130) Dans l'opération de réhabilitation du château de La Motte et de son magasin d'armes, le contrat de bail signé en décembre 2023 pourrait être analysé comme la réponse à un besoin de la métropole, afin de réaliser des travaux à la suite de l'effondrement partiel du château de la Motte. En outre, en s'écartant de l'avis des domaines à la baisse (cf. supra), la sous-évaluation du loyer du bail à construction pourrait s'apparenter à un abandon de recettes et révéler ainsi l'onérosité d'une prestation[21] pour la collectivité, prestation dont le paiement s'effectuerait via la renonciation partielle à de futures recettes. Le caractère ainsi onéreux du bail à construction pourrait faire entrer ce contrat dans le champ d'application du code de la commande publique.

3 UNE INFORMATION ET UN CONTRÔLE DES ASSEMBLÉES DÉLIBÉRANTES QUI POURRAIENT ÊTRE RENFORCÉS

3.1 Une mise en concurrence lors des cessions immobilières qui constituerait une bonne pratique

(131) Les dispositions de l'article L. 2221-1 du CG3P prévoient que les collectivités territoriales « gèrent librement leur domaine privé selon les règles qui leur sont applicables. ». L'article L. 1111-1 du CG3P pose le principe selon lequel « les acquisitions de biens et droits à caractère immobilier s'opèrent suivant les règles du droit civil » et que ces mêmes collectivités « acquièrent à l'amiable des biens et des droits, à caractère mobilier ou immobilier. » Il s'en suit qu'il n'existe aucune exigence particulière propre aux transactions immobilières du secteur public local, qui devraient s'appliquer, hormis en matière d'information de l'assemblée délibérante, et ce quel que soit le montant de ces opérations qui peuvent parfois atteindre des montants très conséquents (plusieurs millions d'euros) (cf. supra).

(132) Même si dans le passé de telles dispositions avaient été envisagées[22], il n'existe pas actuellement de règles particulières auxquelles les collectivités locales devraient se soumettre pour acheter et vendre un bien immobilier, contrairement à l'acquisition de fournitures ou de travaux qui sont soumis aux grands principes de la commande publique[23] dès le premier euro et à des procédures plus ou moins formalisées selon le montant de l'achat.

[20] Le projet de place basse existait au moins depuis 2013 à l'initiative du Grand Lyon qui envisageait alors de la réaliser sous sa maîtrise d'ouvrage. Elle a été conçue par la Métropole de Lyon et la SPL Lyon Part-Dieu, et une fois construite elle est devenue un nouvel espace public.

[21] CE, 4 novembre 2005, Société JC Decaux, n°247298.

[22] Ainsi, l'article 34 de la loi « Sapin II » qui habilitait le Gouvernement à prévoir des obligations de mise en concurrence pour les opérations de cessions immobilières ne s'est jamais concrétisé par une disposition législative sans que la raison en soit véritablement explicitée.

[23] L'article L3 du code de la commande publique pose les principes que les acheteurs et les autorités concédantes respectent le principe d'égalité de traitement des candidats à l'attribution d'un contrat de la commande publique. Ils mettent en œuvre les principes de liberté d'accès et de transparence des procédures, dans les conditions définies dans le présent code. Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics.

(133) Les collectivités peuvent toutefois procéder de façon facultative à une publicité et une mise en concurrence, ce qui constitue une bonne pratique. Dans ce cas, elles sont tenues de respecter le principe d'égalité de traitement entre les candidats au rachat de ce bien.

(134) Les pratiques qui ont été relevées en la matière sont variables selon les communes et intercommunalités contrôlées, certaines recherchant la transparence et à attirer le maximum d'offres, d'autres non.

(135) A Rumilly, une seule vente sur sept a donné lieu à mise en concurrence « étant donné l'engouement déjà constaté par l'éventualité de cette vente et afin de permettre la sélection d'un acquéreur de manière totalement impartiale, il est proposé de recourir à la procédure de vente par appel d'offres ».

(136) A Genas, la commune a procédé à une mesure de publicité et de mise en concurrence à deux reprises en 2019 et 2022. Dans le premier cas, cette procédure lui a permis d'obtenir un prix de 2,25 M€, supérieur à l'avis des services de l'État qui s'établissait à 1,9 M€. Pour le reste, les procédures de cession n'ont pas fait l'objet de publicité car elles intervenaient dans le cadre de projets immobiliers privés (le promoteur détenant déjà une partie des terrains et demandant à la commune de lui céder certaines parcelles pour achever la maîtrise du périmètre de son projet) ou de cessions à un bailleur social.

(137) A la communauté d'agglomération de Roanne, l'EPCI a comme pratique de ne pas réaliser de mise en concurrence lorsqu'il procède à des cessions. Cela ne l'empêche pas pourtant d'obtenir régulièrement des prix de vente très supérieurs à l'avis exprimé par la DIE.

(138) Début 2024, l'EPCI a expérimenté la mise en concurrence lors des cessions de deux biens d'habitation, sur la plateforme internet « Le bon coin ». Dans les deux cas, une seule offre a été reçue.

Bonne pratique n°6 : Dans la mesure où cela permet de stimuler la concurrence et donc d'obtenir de meilleures conditions financières, procéder à une publicité et une mise en concurrence lors de la cession d'un bien immobilier.

3.2 Une information de l'assemblée délibérante qui pourrait être améliorée

3.2.1 La saisine et l'avis des domaines parfois contournés

(139) Les collectivités territoriales, leurs groupements, leurs établissements publics et les personnes privées qui en dépendent sont tenus de consulter le pôle d'évaluation domaniale de la direction de l'immobilier de l'État (DIE) rattaché à la direction générale des finances publiques (DGFIP) pour connaître la valeur d'un bien préalablement à la réalisation de leurs opérations immobilières.

(140) Cette obligation est prévue pour les acquisitions d'un montant supérieur à 0,18 M€[24] ainsi que pour toutes les cessions d'immeubles par une commune de plus de 2 000 habitants[25].

Tableau n° 3 : Récapitulatif des cas de saisine obligatoire

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES CAS DE SAISINE OBLIGATOIRE

<table>
<tr><th>Opérations concernées
Personnes concernées
(liste non exhaustive)</th><th>Cessions d'immeubles</th><th>Acquisition amiable, par adjudication ou par exercice du droit de préemption hors ZAD</th><th>Acquisition poursuivie par voie d'expropriation ou par exercice du droit de préemption en ZAD</th><th>Prises à bail : Tous types de baux (y compris avenants et renouvellements), location-vente...</th></tr>
<tr><td>Services de l'État et ses établissements publics, personnes et organismes dépendant de l'État et de ses établissements publics</td><td></td><td rowspan="3">Tous les biens dont la valeur vénale est égale ou supérieure à 180 000 €, hors droits et taxes</td><td rowspan="4">Aucun seuil : consultation obligatoire pour tous les biens</td><td rowspan="4">À partir de 24 000 € de loyer annuel, charges comprises</td></tr>
<tr><td>Collectivités territoriales et groupements ainsi que leurs établissements publics</td><td>Aucun seuil : communes > 2000 habitants, départements, régions, EPCI, syndicats mixtes</td></tr>
<tr><td>Personnes privées dépendant des collectivités locales, de leurs groupements et de leurs établissements publics</td><td></td></tr>
<tr><td>Sociétés et offices HLM</td><td colspan="2">Aucun seuil
Attention : les opérations réalisées entre deux organismes HLM ou entreprises en vue de l'accession à la propriété, les cessions de logements occupés aux occupants ou vacants aux locataires, aux collectivités, ne sont pas soumises à consultation</td></tr>
</table>

Source : Direction de l'immobilier de l'État.

(141) Cet avis du service des domaines ne lie pas les collectivités mais il est pris en compte afin de déterminer la valeur réelle d'un bien. Selon la nature du bien et de l'opération, et afin de favoriser la négociation amiable, une marge d'appréciation peut être indiquée, généralement +/- 10%. La collectivité conserve en effet la possibilité d'acquérir un bien à un prix supérieur ou de le vendre à un prix inférieur à sa valeur réelle, sous réserve de motiver sa décision. La jurisprudence administrative a ainsi eu l'occasion de rappeler qu'une telle opération est envisageable lorsqu'elle est « justifiée par des motifs d'intérêt général et comporte des contreparties suffisantes »[26].

(142) L'interdiction faite aux propriétaires publics de céder, aliéner ou échanger leurs biens à des personnes privées, sans contrepartie effective, traduit dans le régime des biens, le

[24] Article L. 1311-9 du CGCT.
[25] Articles L. 2241-1 du CGCT et L. 3221-1 du CG3P.
[26] CE, 25 novembre 2009, n° 310208 ; CE, 14 octobre 2015, n°375577.

principe de portée générale de prohibition des libéralités consenties par les personnes et collectivités publiques, dont les biens acquis sur les deniers publics viennent nécessairement, directement ou indirectement, en support de l'intérêt général dont elles ont la charge.

(143) Cette formalité de consultation de la DIE est substantielle, son absence est susceptible d'entacher d'illégalité la délibération portant sur l'acquisition du bâtiment[27], étant précisé que le Conseil d'État[28] a considéré qu'il fallait vérifier l'incidence de l'irrégularité de cette consultation sur le sens de la délibération.

(144) Pour les communes, le pôle d'évaluation domanial doit émettre un avis sur la valeur vénale ou locative du bien susceptible d'être acquis, vendu ou pris à bail par la collectivité territoriale.

(145) Cet avis doit être formulé dans le délai d'un mois à compter de la date de la réception d'une demande d'avis à défaut de quoi, il peut être procédé à la réalisation de l'opération.[29] L'avis comporte une durée de validité qui est généralement d'un an.

(146) Dans l'ensemble, les obligations de saisine de la DIE sont bien respectées mais un certain nombre de cas identifiés lors de l'enquête montrent des irrégularités plus ou moins graves.

(147) A Tassin La Demi-Lune, la commune a bien sollicité l'avis des domaines pour toutes les cessions et acquisitions d'un montant supérieur à 180 000 €.

(148) A Tarare, pour l'opération « Cœur de ville », l'avis de la DIE n'a pas été sollicité alors même qu'il s'agissait bien pour la commune de fixer le prix d'une future cession.

(149) Aux Avanchers-Valmorel, deux acquisitions auraient dû faire l'objet d'un tel avis, ce qui n'a pas été le cas et constitue un vice de procédure.

(150) A Marcy L'Etoile, la commune a décidé de créer une zone dédiée à l'activité économique (lotissement d'activité de Grande Croix) sans être compétente pour ce faire à l'aune des attributions exclusives confiées à la métropole de Lyon. Or, le conseil municipal n'a pas été saisi comme le prévoit la réglementation, ni même formellement informé de la vente des lots. Cette dernière s'est étalée dans le temps, rendant caduc l'avis de la direction de l'immobilier de l'État qui avait servi au conseil municipal à fixer un prix de vente moyen pour l'ensemble des lots.

(151) A la communauté d'agglomération de Roanne, l'EPCI respecte son obligation de consultation de la direction de l'immobilier de l'État pour avis sur les acquisitions dont la valeur est supérieure à 180 000 €, et les cessions dès le premier euro. Il respecte également la teneur des avis, sauf dans de rares cas qui rentrent dans la marge de négociation de 10 % admis par la DIE.

(152) Si lors d'une cession il est possible de descendre en-dessous de l'estimation de la DIE pour des motifs d'intérêt général (cf. supra), les collectivités ne respectent pas toujours cette obligation de le justifier.

(153) A Meyzieu, la commune a systématiquement cédé les biens au prix estimé par la DIE où à des montants supérieurs. Les ventes à des prix inférieurs l'ont été au profit de bailleurs

[27] CE, 22 février 1995, commune de Ville-La Grand, n° 122395.
[28] CE, sect., 23 oct. 2015, n° 369113, CFA Méditerranée.
[29] Article R. 451.10 du code de la construction et de l'habitation.

sociaux, ce qu'autorise la règlementation, ou dans le respect de la marge de 10 % de l'estimation du prix de vente. Pour ce faire, elle a recours à des cessions de gré à gré ou par adjudication.

(154) Tel est aussi le cas pour la commune de Genas qui a respecté son obligation de consultation de la DIE pour avis sur les acquisitions dont la valeur est supérieure à 180 000 €, et les cessions dès le premier euro à deux exceptions près. Dans un de ces cas, l'information donnée aux élus était que le prix de 330 000 € était conforme à l'avis de la DIE, et non qu'il se situait dans une marge communément admise de +/- 10 %. Dans le deuxième cas, pour une cession de 80 000 € à un bailleur social en 2023, l'avis de la DIE s'établissait à 150 000 €. Si une telle réfaction pouvait se justifier par les circonstances d'espèce, il convenait que la commune motive le rabais très précisément dans sa délibération et sur la base d'éléments objectifs.

(155) A Limonest, les acquisitions ont parfois été opérées à un prix supérieur à l'évaluation domaniale qui a été justifié par la commune.

(156) A Jonage, certaines estimations émises par la DIE font l'objet d'une décote importante, approuvée par délibération en conseil municipal, sans que les éléments de motivation paraissent de nature à la justifier.

(157) À Rumilly, à six reprises les avis de la DIE - valables pour un an- ne l'étaient plus lorsque la transaction a été réalisée, depuis plus d'un an pour deux des opérations concernées.

(158) La collectivité a choisi d'acquérir des biens à un prix supérieur à l'évaluation de la DIE. Interrogée par la chambre sur le différentiel entre l'avis de la DIE et le prix d'achat (+ 44 % et + 53 % pour un différentiel égal à 64 500€), la commune l'a justifié par la nécessité de disposer d'une maîtrise foncière complète du site pour mener à terme l'opération d'aménagement. Toutefois, cette motivation ne figure aucunement dans les délibérations du conseil municipal (des 6 juin et 4 juillet 2024).

(159) Une société publique locale (SPL), en tant que personne privée dont sont actionnaires des collectivités locales, doit obligatoirement saisir le service de l'État en charge de l'évaluation domaniale, pour toute acquisition supérieure à 180 000 €[30]. En revanche, contrairement aux collectivités locales, elle n'est soumise à aucune obligation pour les cessions de biens.

(160) De plus, si les collectivités locales doivent prendre une délibération motivée lorsqu'elles entendent s'écarter de l'avis formulé par la direction de l'immobilier de l'État,

[30] Article 23 - Loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (MURCEF) :

I.-Les projets d'opérations immobilières mentionnés au II doivent être précédés, avant toute entente amiable, d'une demande d'avis du directeur des services fiscaux (1) lorsqu'ils sont poursuivis par :

1° Les collectivités territoriales, leurs groupements, leurs établissements publics et leurs concessionnaires ;

2° Les sociétés et organismes dans lesquels les collectivités, personnes ou établissements publics mentionnés au 1° exercent un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion, ou détiennent, ensemble ou séparément, la majorité du capital ou des voix dans les organes délibérants, lorsque ces sociétés ou organismes ont pour objet des activités immobilières ou des opérations d'aménagement ;

3° Les organismes dans lesquels les personnes mentionnées aux 1° et 2° exercent un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion, ou détiennent, directement ou indirectement, ensemble ou séparément, la majorité du capital ou des voix dans les organes délibérants, lorsque ces organismes ont pour objet des activités immobilières ou des opérations d'aménagement.

aucune obligation de ce type n'existe pour une SPL, qui, en tout état de cause, n'adopte pas de délibération dans les mêmes formes.

(161) Pour la SPL Cap Métropole, il ressort que, de façon très majoritaire, l'avis formulé par la DIE est strictement respecté. Néanmoins, lorsque le prix d'acquisition s'écarte de l'avis de la DIE, l'organe délibérant de la collectivité concédante doit délibérer pour exprimer son autorisation ce qui n'a pas été le cas.

(162) Néanmoins, dans les trois cas pour lesquels un accord préalable de la collectivité a été exprimé, celui-ci est formalisé par une simple lettre du vice-président de la métropole en charge du logement et de l'habitat. Or, il ne ressort pas du pouvoir propre d'un membre de l'exécutif d'une commune ou d'un EPCI de donner son accord à une acquisition, par un concessionnaire, au-delà du prix de l'avis rendu par la DIE.

(163) En 2022, la SVU a été sollicitée par un promoteur dans le cadre d'une opération de portage foncier à Villeurbanne. Le programme d'immobilier de bureaux et d'activité porté par cette entreprise (environ 13 500 m^2 de surface de plancher), initiative purement privée, a été reporté par l'intervention de la métropole de Lyon et de la commune de Villeurbanne. Ces dernières ont, en effet, décidé de rapprocher ce programme de celui projeté sur le site mitoyen par un autre promoteur[31]. À la suite des retards occasionnés par cette décision, le promoteur n'a pu acquérir le terrain dans les délais convenus avec le propriétaire. En mars 2022, la SVU a donc acquis ce terrain, pour 4,1 M€, en substitution du promoteur. Néanmoins, la valeur vénale de ce bien n'a pas fait l'objet d'une évaluation du service des domaines au moment de son acquisition. Cette acquisition s'est faite sur la base d'une estimation réalisée par un cabinet privé, à la demande du promoteur. Il aurait été de bonne gestion de demander l'avis du service des domaines pour cette opération.

(164) Dans une autre opération menée par la SVU à Villeurbanne, en 2024, le coût du programme immobilier Contreforts « Gratte-Ciel » était estimé à 8,1 M€ HT sur la base d'un prix d'acquisition du foncier par la SVU validé avec la commune à 0,5 M€. La DIE a toutefois évalué le foncier à 1 M€, ce qui diminuait la rentabilité du projet à niveau de loyer constant. Afin de maintenir l'équilibre économique initial du projet, la SVU et la commune de Villeurbanne ont conclu la transaction immobilière au prix initialement envisagé de 0,5 M€, qui correspondrait au montant estimé par la DIE, déduction faite d'une marge d'appréciation de 10 %, des coûts de démolition du bâti existant et de dépollution et d'une décote accordée par la commune, au regard des objectifs d'intérêt général de l'opération. Conformément au contrat, cette décote de 114 000 € pourrait être récupérée par la commune dans le cas où les recettes locatives perçues par la SVU excéderaient les recettes prévisionnelles.

(165) La DIE dispose d'une méthodologie pour estimer le prix d'un bien immobilier à l'achat ou à la vente qui peut différer de celle de cabinets privés employés par les collectivités territoriales, ce qui peut faire naître des contestations. En outre, le prix de marché d'un bien varie continuellement en fonction de l'évolution du marché immobilier. Pour cette raison, l'estimation de la DIE n'est valable que pour une durée limitée. Néanmoins, toutes les collectivités ne demandent pas une mise à jour lorsque les transactions sont reportées dans le temps au risque de subir un préjudice financier.

(166) A titre d'exemple, la SVU a sollicité une évaluation du ténement foncier du programme « Workshop » à Villeurbanne en 2022 et en 2025 à un cabinet privé. Le cabinet a

[31] La commune a ainsi délivré un seul permis d'aménager.

constaté une baisse de la valeur vénale de 5,4 M€ à 4,5 M€ sur la période. Toutefois, pour le même projet, le service des domaines, qui cette fois-ci a été sollicité, a estimé la valeur vénale du terrain à 5,4 M€ en octobre 2025.

(167) Dans l'opération de la réhabilitation du château de La Motte et de son magasin d'armes dans le parc Blandan, la métropole de Lyon a contesté la méthode d'évaluation employée par la DIE pour déterminer le montant du loyer dans son avis de juillet 2023. En sollicitant tardivement l'évaluation de la DIE puis en signant le bail à construction avant de connaître la position ministérielle que la DIE avait sollicité pour répondre à la métropole et qui a confirmé en février 2024 l'avis de la DIE, la métropole de Lyon s'est privée d'éléments robustes et consolidés, de nature à garantir la bonne information des élus et la préservation de ses intérêts patrimoniaux.

(168) A Tarare, un avis domanial du 1er décembre 2021 fixait le prix d'acquisition de l'ancienne usine JB Martin à une valeur vénale de 1,4 M€ assorti d'une marge d'appréciation de 10 %. Le montant de l'acquisition de l'ancienne usine a finalement été fixé à 1,6 M€, soit au-dessus du prix fixé dans l'avis domanial même en intégrant la marge de 10 %. La délibération du conseil municipal du 13 décembre 2021 qui a validé le projet d'acquisition justifie le prix plus élevé sur la base d'une nouvelle évaluation immobilière en date du quatrième trimestre 2021 commandée par la commune à une société d'expertise immobilière. La commune n'a pas communiqué avec le pôle d'évaluation domanial au sujet de cette nouvelle évaluation et la délibération ne fait mention d'aucune motivation d'intérêt général pour justifier l'écart de prix.

(169) Aux Avanchers-Valmorel, pour procéder à ses transactions immobilières, la commune se fonde sur un barème qu'elle a établi, en se référant à différentes sources (SAFER etc.), ce qui constitue une bonne pratique, sous réserve de sa mise à jour et de sa bonne application.

(170) La chambre invite les communes et intercommunalités à respecter systématiquement leur obligation légale de consulter la DIE et de demander une actualisation de son avis lorsque sa durée de validité est dépassée. Elle souligne que la procédure de consultation de la DIE vise à garantir la protection des intérêts patrimoniaux de la collectivité et à sécuriser ses décisions immobilières en lui fournissant une appréciation objective de la valeur du bien ou des droits consentis.

3.2.2 Une information de l'assemblée délibérante parfois insuffisante

(171) L'assemblée délibérante doit délibérer sur la gestion des biens et les opérations immobilières effectuées par la commune. La jurisprudence administrative rend en effet seulement obligatoire le fait de donner aux membres délibérants la « teneur » de l'avis de la DIE mais sans que l'avis lui-même doive leur être communiqué[32].

(172) A Tarare, les avis domaniaux sont toujours présents et visés dans les délibérations du conseil municipal. Par ailleurs, pour deux ventes, si l'avis de la DIE est bien présent, il date, parfois, de plusieurs années au moment de la transaction. Compte tenu du délai de plusieurs

[32] CE, 11 mai 2011, n° 324173.

années entre la délibération initiale et l'acte de vente, un nouvel avis actualisé aurait dû être sollicité auprès de la DIE. Par ailleurs, l'information du conseil municipal sur le projet à fort enjeu de rénovation de l'ancienne friche industrielle J.B. Martin aurait dû être plus détaillé et le rabais consenti à l'acquéreur qui correspondait au montant de la subvention accordée par l'État au titre du fonds friches, aurait dû être motivé par l'intérêt général et comporter des contreparties suffisantes.

(173) A Tassin La Demi-Lune, si les délibérations précisent que le service des domaines a été sollicité, les élus ne se voient jamais communiquer l'avis lui-même, ce qui n'est certes pas une obligation mais serait une bonne pratique. Or, les élus se voient présenter seulement le « sens » de l'avis, c'est-à-dire le fait de savoir si le prix proposé est conforme à l'avis, mais le montant mentionné dans l'avis n'est pas précisé.

(174) Il en est de même à la communauté d'agglomération de Roanne. À défaut de fournir aux membres délibérants, à l'appui des délibérations de cession ou d'acquisition, l'avis lui-même in extenso, le maire doit informer l'assemblée de la teneur de l'avis, ce qui suppose de donner le montant mentionné dans l'avis en question, et non simplement l'informer du « sens » de celui-ci.

(175) A Rumilly, la chambre incite en outre la commune, dans un souci de transparence, à mentionner la date et la teneur de l'avis – soit le montant de l'estimation -, dans le compte-rendu du conseil municipal. En effet, il est apparu que les comptes-rendus des délibérations pour les deux dernières acquisitions relatives à l'ilot des tours ne font pas référence aux avis de la DIE.

(176) A La Léchère, sauf à de rares exceptions, les délibérations du conseil municipal concernant les transactions immobilières se bornent à viser la date de ces avis, sans en indiquer la teneur, c'est-à-dire l'estimation résultant de l'avis, ce qui n'est pas conforme à l'article L. 2241-1 du CGCT, et ne permet pas une bonne information du conseil municipal, surtout lorsque le prix de vente retenu diffère de l'évaluation de la valeur vénale du bien effectuée par les services de l'État. En outre, les modalités de fixation du prix, notamment au m², ne sont pas expliquées.

(177) Constatant que les élus des assemblées délibérantes ne disposent pas toujours de toute l'information nécessaire pour prendre une décision éclairée concernant les transactions immobilières qui sont soumises à leur validation, la chambre considère qu'il serait de bonne gestion que l'avis de la DIE leur soit communiqué dans son intégralité avant qu'ils se prononcent.

Bonne pratique n°7 : communiquer à l'assemblée délibérante l'intégralité de l'avis de la DIE avant qu'elle ne se prononce sur une transaction immobilière.

3.2.3 Un bilan annuel des transactions immobilières souvent négligé

(178) Aux termes de l'article L. 2241-1 du CGCT « 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. ».

(179) Chaque année, la collectivité doit annexer au compte financier unique le bilan des acquisitions et cessions opérées sur son territoire. La circulaire du 12 février 1996 relative à l'article 11 de la loi n° 95 127 du 8 février 1995, concernant les opérations immobilières réalisées par les collectivités territoriales et certains de leurs établissements publics, invite à ne pas réduire ce bilan à un tableau, et à présenter un rapport permettant à l'assemblée délibérante de se prononcer sur la politique immobilière de la collectivité. Il doit comprendre la nature du bien, sa localisation, l'origine de propriété, le nom du cédant, le nom de l'acquéreur, les conditions de cession (prix, conditions de paiement, etc.).

(180) La Léchère, qui compte plus de 2000 habitants, ne réalise pas ce bilan.

(181) A Jonage, aucun état des cessions et acquisitions de l'année n'a été présenté devant le conseil municipal sur la période contrôlée.

(182) La commune de Tassin La Demi-Lune ne complète pas l'annexe relative au bilan annuel de ses acquisitions et cessions mais elle s'y est engagée à la suite du contrôle de la chambre. C'était aussi le cas à Thonon-Les-Bains qui a réalisé pour la première fois un bilan en 2025 à la suite du contrôle de la chambre. A Genas, un tel bilan n'a été présenté pour la première fois au conseil municipal qu'en 2025, à l'occasion du contrôle de la chambre. C'est aussi le cas à Limonest, où à la suite du contrôle de la chambre, la commune s'est engagée à formaliser un rapport annuel sur les acquisitions et cessions afin de renforcer la lisibilité de sa stratégie foncière et de garantir une information complète de l'assemblée délibérante.

(183) A Rumilly, le bilan des affaires foncières annuellement établi par la commune se résume à un tableau qui ne permet pas de retracer sa politique immobilière et il n'est pas possible, à la lecture de ce bilan, d'identifier les opérations immobilières effectivement réalisées sur l'exercice.

(184) Le bilan de la commune de Tarare se résume à un tableau qui ne permet pas de retracer la politique immobilière conduite par la commune et de retracer le bilan financier. Compte tenu du nombre de transactions immobilières réalisées, la chambre a invité la commune à joindre au tableau récapitulatif une note explicative retraçant l'activité annuelle en matière de transactions et permettant une mise en perspective pour améliorer l'information des élus.

(185) A la communauté d'agglomération de Roanne, l'ordonnateur présente bien à l'organe délibérant chaque année un bilan des cessions et des acquisitions réalisées. S'il est complet, il ne permet pas de comprendre les tenants et les aboutissants de la politique immobilière de l'établissement. L'EPCI pourrait, pour fournir une information plus qualitative, utilement s'inspirer des préconisations de la circulaire du 12 février 1996. Pour les cessions en matière de foncier économique, un prix plancher était fixé chaque année selon une procédure informelle, ainsi que des objectifs en matière d'emploi[33]. Or, dès lors que cette pratique annuelle de fixer des prix planchers est devenu pérenne, elle gagnerait à être connue par l'assemblée

[33] L'ordonnateur a en effet répondu qu'« une rencontre annuelle entre le président, le vice-président à l'économie et la direction du développement économique permet de fixer les prix planchers par zone économique, ainsi que les objectifs d'emploi par hectare. Ces échanges ne font pas l'objet de formalisation mais guident ensuite les négociations conduites par les services avec les acteurs économiques. Les objectifs en matière d'emploi ne donnent pas lieu à des contrepartie, et ne font à ce titre pas l'objet de contrôle ».

délibérante. Il est donc tout à fait dans son champ de compétence de s'exprimer sur des prix planchers et des objectifs d'emploi par hectare vendu.

(186) Au vu des lacunes observées quant à la présentation d'un bilan annuel des transactions immobilières et à la qualité souvent insuffisante du document, la chambre rappelle que les collectivités territoriales doivent respecter les dispositions de L. 2241-1 du CGCT. L'examen de ce document pourrait être l'occasion pour les assemblées délibérantes de débattre plus globalement de la stratégie immobilière de la collectivité comme proposé dans la première partie de ce rapport ce qui irait dans le sens d'une plus grande transparence.

Bonne pratique n°8 : évaluer la stratégie de la collectivité en matière de transactions immobilières sur la base du bilan qui doit être présenté à l'assemblée délibérante dans le cadre des dispositions de l'article L. 2241-1 du CGCT.

ANNEXES

Annexe n° 1. Liste des abréviations 44
Annexe n° 2. La vente en dation 45
Annexe n° 3. Le bail emphytéotique administratif 46
Annexe n° 4. La vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) 47
Annexe n° 5. Cession avec charges et risque de requalification en contrat de la commande publique 48
Annexe n° 6. Le contrat de promotion immobilière 50
Annexe n° 7. L'association foncière urbaine libre (AFUL) 51
Annexe n° 8. Les outils juridiques de valorisation immobilière 52

Annexe n° 1.Liste des abréviations

AFUL	Association foncière urbaine libre
AMO	Assistant à maître d'ouvrage
BEA	Bail emphytéotique administratif
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CG3P	Code général de la propriété des personnes publiques
CPI	Contrat de promotion immobilière
DIA	Déclaration d'intention d'aliéner
DIE	Direction de l'immobilier de l'Etat
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPF	Établissement public foncier
PPI	Plan pluriannuel d'investissement / programmation pluriannuelle des investissements
SCI	Société civile immobilière
SEM	Société d'économie mixte
VEFA	Vente en l'état futur d'achèvement
ZAE	Zone d'activité économique

Annexe n° 2.La vente en dation

Une vente en dation (ou dation en paiement) est une opération juridique par laquelle un débiteur s'acquitte de tout ou partie de sa dette en transférant à son créancier la propriété d'un bien ou d'un ensemble de biens, avec l'accord de ce dernier, à la place du paiement en numéraire initialement prévu (article 1342-4 du code civil).

Dans le secteur immobilier, la vente en dation est souvent utilisée lorsqu'un propriétaire vend son terrain à un promoteur. Au lieu de recevoir la totalité du prix en numéraire, le propriétaire peut obtenir un ou plusieurs biens dans le futur programme immobilier, en règlement partiel ou total du prix de vente. La valeur du bien remis en dation peut couvrir tout ou partie de la dette. Si elle est inférieure, une somme d'argent (soulte) complète la transaction.

Dans une décision « SCCV du Soleil » du 26 octobre 2023, la Cour de cassation a validé une vente contre remise de locaux. Les acquéreurs, sélectionnés dans le cadre d'un appel à candidatures lancé par un établissement public foncier, s'obligeaient à réaliser sur les parcelles vendues par la commune un programme de 250 logements collectifs de 16 350 m² de surface de plancher, dont environ 650 m² destinés à un local brut de béton et 17 places de stationnement à remettre à la commune venderesse, dans le cadre d'une dation en paiement.

La Cour de cassation a écarté toute requalification de la promesse de vente en marché public. Elle a relevé que l'exigence de logements sociaux figurait dans l'appel à candidatures et qu'elle correspondait à la proportion minimale prévue par le PLU. Elle a donc considéré que les travaux concernés n'avaient pas été exécutés dans l'intérêt économique direct de la commune. Cette seule constatation, pour la partie du programme non destinée à revenir à la commune, a été considérée comme suffisante à elle seule pour écarter la qualification de marché public.

Elle a relevé en outre que la commune n'avait formulé aucune demande portant sur la structure architecturale des bâtiments et qu'elle n'avait exercé aucune influence déterminante sur leur nature ou leur conception.

La décision de la Cour de Cassation est conforme à celle de la CJUE (CJUE 22 avril 2021, Commission c. Autriche, Aff. C-537/19) et fait référence à la théorie des contrats à objets mixtes, aujourd'hui codifiée aux articles L. 1300-1 à L. 1330-1 du code de la commande publique, en recherchant l'objet principal de l'opération (vente immobilière à un promoteur ou travaux répondant au besoin d'un acheteur public).

Annexe n° 3.Le bail emphytéotique administratif

Prévu à l'article L. 1311-2 du CGCT, le BEA est un contrat administratif par lequel une collectivité territoriale bailleresse cède au preneur un droit réel sur un bien de son domaine, en vue de l'accomplissement d'une mission de service public ou de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence. Ce contrat est conclu pour une durée allant de 18 à 99 ans et confère au preneur le droit d'occuper et d'exploiter de façon privative les biens mis à bail. En contrepartie, la collectivité reçoit le paiement d'une redevance annuelle et récupère, à l'expiration du bail, les ouvrages et constructions réalisés, mettant ainsi fin au démembrement de propriété.

Le BEA présente plusieurs spécificités qui traduisent sa nature de contrat administratif. Les droits réels ne sont pas librement cessibles : toute cession est subordonnée à l'agrément préalable de la collectivité. En outre, la cession est exclue lorsque les règles de publicité et de mise en concurrence applicables à l'occupation du domaine public s'y opposent. Les droits réels et les ouvrages réalisés ne peuvent être hypothéqués que pour garantir des emprunts contractés en vue de financer ou améliorer ces ouvrages. Cette faculté est aussi soumise à l'autorisation préalable de la collectivité qui dispose également de la possibilité de modifier ou de résilier le bail pour un motif d'intérêt général.

Annexe n° 4.La vente en l'état futur d'achèvement (VEFA)

La vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) publique est un contrat par lequel un tiers construit un ouvrage dont il revend une partie à l'administration au fur et à mesure de sa construction (article 1601-3 du code civil).

Les VEFA publiques sont susceptibles d'être analysées comme des marchés publics conclus sans publicité et sans mise en concurrence.

Le juge administratif a encadré le recours à la VEFA publique. Lorsque les quatre conditions suivantes sont remplies de manière cumulative, le pouvoir adjudicateur n'est pas autorisé à recourir à la VEFA (avis du CE en date du 31/01/1995 confirmé par l'arrêt Impresa Pizzarotti et Commune de Bari de la CJUE du 10/07/2014) :

1) L'objet de l'opération est la construction même d'un immeuble ;

2) La construction est pour le compte du pouvoir adjudicateur ;

3) L'immeuble est entièrement destiné à devenir la propriété du pouvoir adjudicateur ;

4) L'immeuble a été conçu en fonction des besoins propres du pouvoir adjudicateur.

Le juge considère dans ce cas que la personne publique reste maître de l'ouvrage au sens de la loi n°85-407 du 12/07/1985 dite loi « MOP » et, est tenue de passer un marché public.

Le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics précise le droit applicable en autorisant les acheteurs à « passer un marché public négocié sans publicité ni mise en concurrence préalables [...] lorsque les travaux, fournitures ou services ne peuvent être fournis que par un opérateur économique déterminé, pour l'une des raisons suivantes : [...] Tel est le cas notamment de l'acquisition ou de la location d'une partie minoritaire et indissociable d'un immeuble à construire assortie de travaux répondant aux besoins de l'acheteur qui ne peuvent être réalisés par un autre opérateur économique que celui en charge des travaux de réalisation de la partie principale de l'immeuble à construire » (article 30.I.3°). Cet exemple de raisons techniques concourant à l'absence de mesure de publicité et de mise en concurrence d'opérateurs économiques par un acheteur public correspond à la définition jurisprudentielle d'une VEFA publique.

Annexe n° 5.Cession avec charges et risque de requalification en contrat de la commande publique

Une cession d'un bien immobilier avec charges sera qualifiée de marché public si elle répond simultanément aux trois conditions suivantes :

- La satisfaction d'un besoin. Les charges pourront être regardées comme répondant au besoin de la collectivité[34] en raison de la présence de spécifications : détaillées, portant sur les caractéristiques et le descriptif des ouvrages, ayant une nature prescriptive et ne constituant pas de simples « orientations », qui seraient de nature à laisser une marge d'appréciation aux intéressés [35]le niveau de précision sur les offres attendues correspond à la prise en charge d'une prestation individualisée [36] ou qu'il s'agit d'une compétence « naturelle » de la personne publique [37]. A contrario, un contrat de cession d'une parcelle en vue de la réalisation de logements sociaux ne constitue pas un marché public dès lors que les travaux à réaliser « n'ont fait l'objet d'aucune spécification précise de la part de la commune » et « qu'en particulier, la commune a laissé libre l'OPH [...] de définir lui-même la nature et les caractéristiques des ouvrages à réaliser » [38].

- Le caractère onéreux. Dans le cadre d'une cession avec charges, le caractère onéreux serait ainsi caractérisé si la collectivité fournit à l'acquéreur une contrepartie aux charges supportées par ce dernier. Une telle onérosité serait principalement révélée en raison d'un « rabais » consenti sur le prix de vente en contrepartie des charges imposées.

- L'objet principal de l'opération (article L. 1312-1 du code de la commande publique). D'une part, il convient de déterminer le caractère indissociable ou non du volet « cession » et du volet « charges ». La dissociabilité des deux volets entraîne l'application des règles de la commande publique. En règle générale, l'indissociabilité sera caractérisée dans une telle opération puisque la vente sera souvent juridiquement subordonnée au respect des charges. D'autre part, si le caractère indissociable est reconnu, encore faut-il déterminer « l'objet principal » du contrat. Si ce dernier réside en réalité dans le volet « cession », le contrat ne sera pas un marché public soumis aux règles de la commande publique. À l'inverse, si le volet « charges » constitue l'objet principal de l'opération, le contrat sera un marché public soumis aux règles y afférentes. En cas d'impossibilité de déterminer l'objet principal d'un tel contrat, ce dernier devra être soumis aux règles de la commande publique (article L. 1311-2 du code de la commande publique).

Ainsi, le juge administratif a établi une obligation de publicité et de mise en concurrence, pour les ventes immobilières « *dont l'objet principal est de confier à un opérateur économique la réalisation de travaux en vue de la construction, selon des spécifications précises imposées*

[34] CJCE 18 janvier 2007 Commune de Roanne, aff C-220/05
[35] CAA de Douai, 9 février 2021, n°19DA02146.
[36] CE, 14 févr. 2017, n° 405157, Grand Port Maritime de Bordeaux
[37] CE, avis, sect. adm., 22 janv. 2019, n° 396221.
[38] TA de Bordeaux, 2 mai 2013, n°1103593.

par lesdites personnes publiques, d'ouvrages, qui, même destinés à des tiers, répondent à un besoin d'intérêt général défini par lesdites collectivités » [39]. A l'inverse, il a jugé que « *la cession immobilière en vue de laquelle ce contrat est passé, alors même qu'elle met à la charge du preneur des obligations, ne saurait être assimilée à un contrat relevant de la commande publique* »[40].

[39] CAA Marseille, 25 février 2010, commune de Rognes, n° 07MA03620.
[40] CAA de Lyon, 4 juillet 2013, commune de Moulins, 12LY01556.

Annexe n° 6.Le contrat de promotion immobilière

Selon les dispositions de l'article L.1831-1 du code civil, reprises à l'article L. 221-1 du Code de la construction et de l'habitation (CCH), le contrat de promotion immobilière est un mandat d'intérêt commun par lequel une personne dite " promoteur immobilier " s'oblige envers le maître d'un ouvrage à faire procéder, pour un prix convenu, au moyen de contrats de louage d'ouvrage, à la réalisation d'un programme de construction d'un ou de plusieurs édifices ainsi qu'à procéder elle-même ou à faire procéder, moyennant une rémunération convenue, à tout ou partie des opérations juridiques, administratives et financières concourant au même objet. Ce promoteur est garant de l'exécution des obligations mises à la charge des personnes avec lesquelles il a traité au nom du maître de l'ouvrage.

Ce type de contrat peut donc permettre à un acheteur public (collectivité territoriale, entreprise publique locale pouvoir adjudicateur) d'acheter un bien immobilier qui n'existe pas encore au moment de la signature du contrat et fait donc l'objet d'une opération de travaux. De ce fait, il constitue un contrat de la commande publique, (marché de travaux au sens de l'ordonnance du 23 juillet 2015) soumis aux règles de publicité et de mise en concurrence[41].

[41] Voir notamment en ce sens Nicolas Dourlens et Roland de Moustier in « Le recours aux contrats de promotion immobilière par les opérateurs publics », Contrats et marchés publics n°4 avril 2018 , Lexis Nexis.

Annexe n° 7.L'association foncière urbaine libre (AFUL)

Le terme AFUL désigne une association foncière urbaine libre, qui constitue l'une des formes des associations foncière urbaines (AFU). Instaurées par la loi du 30 décembre 1967, modifiée en 1985, elles sont désormais soumises aux dispositions de l'ordonnance 2004-632 du 1er juillet 2004 et aux articles L. 322-1 à L. 322-11 du code de l'urbanisme.

Aux termes de l'article L. 322-2 du code de l'urbanisme, les AFU ont pour objet :

- le remembrement de parcelles, la modification de l'assiette des droits de propriété, des charges et des servitudes qui y sont attachées, ainsi que la réalisation des travaux d'équipement et d'aménagement nécessaires ;
- le groupement de parcelles en vue d'en conférer l'usage à un tiers ou d'en faire l'apport ou la vente à un établissement public ou une société de construction ou d'aménagement ;
- la construction, l'entretien et la gestion d'ouvrages d'intérêt collectif (voirie, aires de stationnement, chauffage collectif, espaces verts plantés ou non…) ;
- la conservation, la restauration et la mise en valeur des sites patrimoniaux remarquables et la restauration immobilière, en articulation avec certaines dispositions concernant les plans de sauvegarde et de mise en valeur, les opérations de restauration immobilière, les baux commerciaux… ;
- le remembrement foncier ou le groupement de parcelles en vue de la restructuration urbaine de certains grands ensembles et quartiers d'habitat dégradé.

Il existe différents types d'AFU :

- l'AFU Libre (AFUL) : créée par un accord volontaire entre les propriétaires concernés, sa constitution repose sur une initiative privée, les propriétaires définissent eux-mêmes les statuts de l'association et s'y engagent en adhérant ; elle est destinée par exemple à la gestion privée d'un lotissement résidentiel ou la mise en place d'équipements communs dans une copropriété (réseau d'assainissement) ;
- l'AFU Autorisée (AFUA) : créée à l'initiative d'un ou des propriétaires intéressés ou, d'une collectivité territoriale, d'un groupement de collectivités territoriales ou de l'autorité administrative, autorisée par le préfet, destinée à la réorganisation d'un quartier vétuste pour moderniser les infrastructures publiques ou la création de voiries ou d'équipements publics dans une zone d'aménagement concerté (ZAC).

Annexe n° 8.Les outils juridiques de valorisation immobilière

	Bail emphytéotique administratif (CGCT, art. L.1311-2)	**Bail emphytéotique de droit privé (Code rural, art. L.451-1 s.)**	**Bail à construction (CCH, art. L.251-1 s.)**
Nature juridique	Contrat administratif	Contrat de droit privé	Contrat de droit privé
Objet principal	Réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de la compétence de la collectivité	Mise en valeur durable d'un bien du domaine privé	Construction d'ouvrages par le preneur comme obligation principale
Finalité pour la collectivité	Réalisation d'un projet sans maîtrise d'ouvrage directe	Valorisation patrimoniale sans finalité d'intérêt général obligatoire	Valorisation d'un terrain par la construction d'ouvrages
Bien concerné	Domaine public ou domaine privé	Uniquement domaine privé	Domaine privé
Durée	18 à 99 ans	18 à 99 ans	18 à 99 ans
Loyer / redevance	Redevance	Canon emphytéotique	Loyer
Cession des droits réels	Soumise à agrément de la collectivité	Libre (cession, transmission)	Libre cession ou apport en société
Hypothèque	Possible mais uniquement pour financer les ouvrages et avec accord préalable de la collectivité	Possible	Possible
Travaux	Travaux liés à l'opération d'intérêt général	Travaux d'amélioration ou de valorisation (non imposés par la collectivité)	Travaux de construction obligatoires et définis dans le bail
Retour des ouvrages en fin de bail	Sans indemnité	Sans indemnité (sauf stipulations expresses)	Sans indemnité (sauf stipulations expresses)
Risque au regard du droit de la commande publique	Ne permet pas la réalisation d'un programme de travaux répondant à un besoin de la collectivité (publicité et mise en concurrence préalables pouvant être requises si exploitation économique du domaine public)	Élevé si : - la collectivité impose un programme de travaux répondant à un besoin propre ou finance les travaux ; - le loyer est très minoré.	

A 260609

BONNEVAL | CELLIERS | DOUCY | FEISSONS-SUR-ISÈRE | La Léchère | NAVES | NOTRE-DAME-DE-BRIANÇON | PETIT-CŒUR | PUSSY

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES AUVERGNE-RHONE-ALPES					
P	VP	SG	Greffe	RHF	Sec P
Date arrivée : 21 MAI 2026					
PS1	PS2	PS3	PS4	PS5	PSA
Finance	DOC	MGX	Charge COM	Charge mission	Sec PS

Le 19 mai 2026

Mme la Présidente
Chambe Régionale des Comptes
124 – 126 bd Vivier Merle
CS 23624
69503 LYON CEDEX 03
auvergnerhonealpes@ccomptes.fr

Affaire suivie par : Nathalie CHARLES
Tel : 04 79 22 52 44
Courriel : nathalie.charles@lalechere.fr
Réf : CN/2026-245

Objet : Commune de la Léchère – Contrôle transactions immobilières du bloc communal D260595

Madame la Présidente,

Je fais suite à la transmission en date du 6 mai 2026 du rapport thématique régional « les transactions immobilières du bloc communal en Auvergne Rhône-Alpes ».

J'ai pris connaissance avec la plus grande attention de ce document.

J'en prends bonne note et travaillerai avec mon équipe et mes services à la prise en compte des bonnes pratiques listées.
Certaines ont déjà été mises en œuvre, comme la bonne pratique n°7 « communiquer à l'assemblée délibérante l'intégralité de l'avis de la DIE avant qu'elle ne se prononce sur une transaction immobilière ».

Je vous prie de recevoir, Madame la Présidente, l'expression de mes sincères salutations.

Le Maire,
Dominique COLLIARD

MAIRIE DE LA LECHERE R.F. SAVOIE

Société Publique Locale

Suivi par : Florent SAINTE FARE GARNOT
@ : fsaintefaregarnot@lyon-partdieu.com
T. 04.28.00.06.07

N/Réf. : FSFG/MVi/24S-174
Transmis par voie dématérialisée et courriel à
auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr
Réf. : D260605

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
AUVERGNE RHONE-ALPES
Greffe
124-126, boulevard Vivier Merle
CS 23624
69503 Lyon Cedex 3
A l'attention de Mme la Présidente

Lyon, le 9 juin 2026

Objet : Rapport d'observations définitives « Les transactions immobilières du bloc communal en Auvergne Rhône-Alpes »

Madame la Présidente, Chère Madame Falk,

Le 11 mai dernier, vous m'avez communiqué le Rapport d'Observations Définitives que la Chambre Régionale des Comptes a adopté dans le cadre de ses travaux sur la thématique des « transactions immobilières du bloc communal en Auvergne-Rhône-Alpes ».

Dans ce rapport, la Chambre régionale des comptes (CRC) revient sur les conditions juridiques de réalisation de la place basse devant la gare de la Part-Dieu. La Chambre reprend ainsi la critique qu'elle avait déjà émise dans son rapport d'observations définitives de juin 2023 consacré à la gestion de la SPL-Part Dieu de 2014 à 2021.

Comme elle l'avait déjà fait lors de sa réponse à ce dernier rapport, la SPL Lyon-Part-Dieu souhaite réitérer son désaccord entier et ferme avec l'analyse reproduite par la Chambre dans son rapport de 2026 selon laquelle le recours à la procédure de VEFA pour réaliser l'opération aurait été choisi « dans des conditions juridiquement contestables ».

En effet, selon la Chambre, la place basse, qui avait vocation à être cédée dans sa totalité à la Métropole de Lyon, aurait été conçue en fonction des besoins propres de la Métropole et de la SNCF et ce projet aurait été conçu dès l'origine par la Métropole. Dès lors, l'opération constituerait un marché public de travaux répondant aux conditions posées par l'article L.1111-2 du Code de la commande publique.

Comme la SPL Lyon Part-Dieu l'avait déjà expliqué à l'occasion de ce contrôle, cette analyse est erronée, car elle ne prend pas en compte les conditions de mise en œuvre de cette opération. La SPL tient ici à rappeler que la réalisation de la place basse s'intégrait dans une vaste opération de redistribution foncière sur l'ensemble du périmètre du projet de réaménagement de la gare. Elle ajoute, en outre, que l'acquisition en l'état futur d'achèvement contestée a porté sur le gros œuvre de volumes situés dans la place basse ainsi que dans les niveaux inférieurs, le second œuvre ayant été réalisé sous la maîtrise d'ouvrage de la SPL Lyon Part-Dieu aux termes de marchés publics de services et de travaux.

Dès lors, s'agissant de l'éventuelle soumission de l'opération aux règles du code de la commande publique, la question juridique centrale que posait ce projet était celle de l'objet principal du contrat à conclure, dès lors qu'il ne fait pas de doute qu'il s'agissait d'un « contrat mixte » au sens des dispositions des articles L.1300-1 et suivants du code de la commande publique. Dès lors, si celui-ci portait, à titre principal, sur une opération de redistribution foncière, il échappait à ces obligations.

Cette question était à l'évidence complexe au plan juridique, d'autant plus qu'il s'agissait de faire application de règles récemment apparues dans le droit de la commande publique, à la suite de la transposition en 2015 des dispositions des directives européennes de 2014.

La conformité du montage était un attendu impératif de l'aménageur. L'enjeu était de savoir où elle se trouvait et sous quelle forme, dans la zone de rencontre entre plusieurs logiques de droit, foncière et de commande publique.

C'est la raison pour laquelle la SPL Lyon Part-Dieu a souhaité s'entourer, pendant tout le processus de montage juridique et d'accompagnement du projet, du meilleur appui technique.

Elle a ainsi fait appel au Professeur Gaudemet, l'un des meilleurs spécialistes en France de ces sujets qui, dans une étude réalisée le 16 novembre 2016, avait fermement conclu et sans aucune ambiguïté à la régularité du recours à la VEFA, dès lors que, selon son appréciation, l'objet foncier du projet l'emportait sur celui portant sur la réalisation de travaux.

Son opinion correspond d'ailleurs à celle émise par la doctrine la plus autorisée à l'époque sur ce type de montages (Etienne Fatôme, Laurent Richer « Contrats à objet immobilier et de travaux : le critère de l'objet principal, critère second » AJDA 2015.1577 ; Etienne Fatôme, Laurent Richer « VEFA et marché public de travaux : le nouvel état du droit », Contrats et Marchés publics, août-septembre 2016).

Dans son rapport de 2023, la Chambre n'a pas considéré devoir relater et prendre en compte ces éléments factuels et juridiques, qui n'apparaissent même pas dans le recensement de l'histoire du dossier qu'elle faisait, ni trouvé nécessaire d'y apporter la contradiction juridique, le cas échéant.

Société Publique Locale

Les raisonnements juridiques menés par la SPL Lyon Part-Dieu à l'époque restent à ses yeux valables et soumis à l'appréciation critique, comme il est naturel et nécessaire dans un état de droit.

Elle relève que ces standards ne sont, à nouveau, pas appliqués par la Chambre à son égard et que le présent rapport reprend, de manière lapidaire et sans l'essai d'une démonstration, une conclusion contestable, sur un sujet complexe.

C'est pour la SPL Lyon Part-Dieu un sincère objet d'incompréhension.

Tels sont les éléments que la SPL Lyon Part-Dieu souhaitait porter à votre connaissance et à celle du public.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de mes salutations respectueuses. et cordiales.

Florent SAINTE FARE GARNOT

Directeur général

Copie à :
PJ :

la Présidente

MÉTROPOLE GRAND LYON

Lyon, le 10 JUIN 2026

Madame la Présidente,

Par courrier en date du 6 mai 2026, parvenu le 12 mai, vous m'avez notifié le rapport thématique régional portant sur « *les transactions immobilières des collectivités territoriales en Auvergne-Rhône-Alpes* », que votre juridiction a adopté en synthèse de différents contrôles qu'elle a poursuivis sur ce thème dans son ressort territorial.

Pour ce qui concerne la Métropole de Lyon, le rapport s'appuie essentiellement sur les constats que la juridiction a pu dresser à l'issue de l'examen de l'opération de reconversion de l'ancien site militaire du Parc Blandan, situé dans le 7ème arrondissement de Lyon.

Je suis donc naturellement conduite à reformuler une réponse proche de celle déjà produite dans le cadre de ce contrôle ciblé, afin de nuancer les appréciations que la Chambre reprend dans son rapport de synthèse.

En effet, la Métropole de Lyon a choisi, pour la reconversion d'une partie du patrimoine foncier et immobilier concerné, de recourir à un bail à construction. Le montant du loyer attendu du preneur a été fixé, par délibération motivée, à un niveau sensiblement inférieur à celui dernièrement estimé par la Direction de l'Immobilier de l'État (DIE).

À partir de ce fait, purement objectif, la juridiction infère une triple conséquence : la collectivité se serait privée d'une ressource significative, si l'on capitalise l'écart de loyer annuel sur la durée du bail ; la sous-estimation de la valeur locative pourrait être qualifiée d'aide directe au preneur, prohibée du fait de son montant par le droit communautaire ; cela pourrait conduire enfin à une requalification du bail en contrat de la commande publique, avec tous les risques associés résultant d'une telle requalification.

La Métropole de Lyon ne peut souscrire à de telles lectures.

En premier lieu, il faut observer que l'estimation du loyer annuel exigible produite par la DIE est passée de un euro symbolique au 1er février 2016, à l'époque du lancement de l'opération, à 245 000 euros le 12 juillet 2023.

.../...

Madame Barbara Falk
Présidente
Chambre Régionale des Comptes Auvergne-Rhône-Alpes
124, Boulevard Vivier Merle
69503 Lyon cedex 03

Métropole de Lyon
20, rue du Lac - CS 33569
69505 Lyon cedex 03
tél. 33 (0)4 78 63 40 40

Réf. DPIAF/MCIGR/BA/MAR/2026-06

La Métropole de Lyon reste légitimement interrogative sur le coefficient multiplicateur appliqué à cette évaluation par le service de l'État, en seulement 7 ans. La hausse des prix de l'immobilier lyonnais ne peut expliquer une telle évolution et la réponse ministérielle, que le rapport évoque par son paragraphe (167), selon laquelle il y aurait permanence des méthodes appliquées par la DIE, interpelle quelque peu.

En effet, personne ne peut sérieusement soutenir qu'une méthode d'évaluation inchangée peut conduire, sur une période de quelques années, à un effet multiplicateur de 245 000 sur le prix. La vraisemblance de l'estimation DIE pose donc manifestement question.

De plus, le manque à gagner évoqué au rapport ne pourrait se concrétiser qu'à la double condition que l'estimation de la DIE soit adaptée à l'opération en cause, et que le preneur maintienne son offre de programme de travaux avec le paiement d'un tel loyer réévalué.

Or, ces deux conditions ne peuvent pas être simultanément réunies.

En effet, l'évaluation DIE la plus récente n'est produite qu'en référence aux opérations immobilières conduites de façon contemporaine en proximité du site évalué, alors que ces opérations s'avèrent trop éloignées de la réalité du projet en cause pour être pertinentes. Ainsi, l'avis compare des programmes immobiliers de logements ou tertiaires portés par des promoteurs à proximité du parc, à une initiative privée de réhabilitation et de réemploi d'un patrimoine historique tombant en ruine, à conduire sous l'œil vigilant des bâtiments de France.

Par ailleurs, à supposer que la collectivité exige le loyer dernièrement proposé par la DIE, l'économie du projet porté par le preneur s'en trouverait bouleversée, à tel point que la promesse synallagmatique tomberait : certes, la Métropole de Lyon respecterait alors l'avis DIE dans la fixation du loyer, mais elle n'aurait plus d'investisseur privé pour signer le bail à ce prix.

Le manque à gagner estimé par la juridiction reste donc purement putatif puisque, de toute évidence, le loyer proposé par la DIE ne correspond pas à la valeur de marché de l'opération envisagée par les parties au contrat.

L'aide à l'entreprise alléguée disparaît de la même façon, dès lors que l'évaluation du loyer par la Métropole de Lyon correspond effectivement à la valeur de marché de l'opération. Or, à l'occasion de son contrôle, la juridiction ne développe pas les raisons pour lesquelles elle serait fondée à contester les motifs qui ont conduit la collectivité à s'écarter de l'avis DIE.

Pourtant, la juridiction rappelle elle-même dans son rapport le droit applicable : la collectivité peut, par délibération motivée, s'écarter de l'estimation produite par la DIE. En l'espèce, la Métropole de Lyon n'a fait qu'user à bon droit de cette faculté. Elle observe qu'à la date de la présente réponse, aucune des délibérations en cause n'a fait l'objet d'un recours contentieux.

.../...

Enfin, s'agissant du risque de requalification du bail en contrat de la commande publique, la Métropole de Lyon l'estime inexistant. En effet, l'opération résulte d'un appel à projets pour lequel la collectivité n'a pas prédéterminé le programme des travaux à réaliser, lequel ne répond donc pas à un besoin de la collectivité, mais résulte d'une pure initiative privée. Il s'agit bien d'un contrat de droit privé (bail à construction) qui ne relève pas du Code de la commande publique.

Pour conclure et plus accessoirement, la Métropole de Lyon s'interroge sur la pertinence voire la faisabilité de la bonne pratique n°2 formulée au rapport, qui envisage de faire figurer dans les programmes pluriannuels d'investissement (PPI) les projets d'acquisition et de cession immobilières.

D'une part, sur un marché actif tel que celui de la Métropole de Lyon, la collectivité ne peut prévoir ou anticiper sur plusieurs années les déclarations d'intention d'aliéner qui se manifesteront sur son territoire. D'autre part, l'annonce par la Métropole de Lyon, plusieurs années à l'avance, de ses propres intentions d'acquérir ou de céder tel ou tel tènement, ne lui garantit sans doute pas la meilleure préservation de ses intérêts financiers.

C'est pourquoi la politique foncière de la Métropole de Lyon s'appuie sur un volume financier global réservé à cette fin à la PPI, plutôt que sur l'énumération des projets d'acquisition ou de cession programmés à date.

Tels sont les principaux éléments sur lesquels il me semblait nécessaire d'insister, faute d'avoir été pris en considération par la juridiction lors des phases contradictoires antérieures.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma haute considération.

Véronique Sarselli
Présidente de la Métropole de Lyon

roannais AGGLOMERATION

Madame Barbara FALK
Présidente
Chambre Régionale des Comptes
Auvergne Rhône Alpes
124-126 boulevard Vivier Merle
CS 2362
69503 LYON cedex 03

Roanne, le 16 JUIN 2026

Objet : Éléments de réponse au rapport thématique relatif aux transactions immobilières des collectivités territoriales en Auvergne-Rhône-Alpes

Madame la Présidente,

À la suite de la notification du rapport thématique relatif aux transactions immobilières des collectivités territoriales en Auvergne-Rhône-Alpes, il est apparu utile de présenter, de manière consolidée, les éléments de réponse aux passages concernant directement Roannais Agglomération.

Afin de circonscrire le périmètre des observations auxquelles se rapportent les développements qui suivent, les extraits concernés du rapport sont rappelés ci-dessous in extenso.

Rappel des observations de la Chambre - citations in extenso du rapport

1. Schéma directeur immobilier et stratégie patrimoniale

« Dans l'optique d'optimiser le patrimoine de la communauté d'agglomération de Roanne, son président souhaite la création d'un schéma directeur immobilier (lancement en décembre 2023), qui débouchera sur une stratégie foncière formalisée et donc une gestion plus active du patrimoine. À ce titre, il était envisagé d'arrêter un plan de cession des terrains non-bâtis en 2024 (sujet d'autant plus important que plusieurs terrains, actuellement en réserve foncière, ne seront probablement pas aménagés du fait de l'objectif de zéro artificialisation nette). Un plan de cession des biens bâtis pourrait être élaboré pour 2026. Dans le cadre du schéma directeur immobilier, un plan des investissements à réaliser pour

63, Rue Jean Jaurès
CS 70005
42311 Roanne Cedex
Tél 04 77 44 29 50
aggloroanne.fr

mettre aux normes énergétiques les bâtiments à conserver est également prévu. Ces dépenses ne sont actuellement pas prévues dans la programmation pluriannuelle des investissements. En l'attente de la formalisation de cette stratégie, les acquisitions et cessions ne s'inscrivent pas dans un cadre de référence déterminé. Les cessions, notamment, se font au fil de l'eau et des opportunités, lorsqu'une personne intéressée contacte l'administration. »

2. Volume du patrimoine et des transactions

« La communauté d'agglomération de Roanne possède un patrimoine représentant 60 sites et 80 000 m² de bâti, ainsi que 720 parcelles pour 640 hectares. Au cours de la période 2019-2023, elle a réalisé 61 transactions pour un montant total de 15,5 M€, soit environ 5% de ses produits de gestion sur la période dont 6,5 M€ d'acquisitions et 9 M€ de cessions. »

3. Opération d'achat et de vente du bâtiment industriel Leclerc

« La chambre a constaté par exemple les nombreuses insuffisances de la communauté d'agglomération de Roanne dans une opération d'achat et de vente du bâtiment industriel « Leclerc ». Tout d'abord, des informations tronquées ont été transmises aux services de l'État chargés de l'évaluation de la valeur du bien. De plus elle aurait pu lancer une procédure ouverte et transparente à même de susciter une concurrence auprès des acquéreurs potentiels, ce qui aurait permis de déterminer la valeur réelle du bien, mais ce qu'elle n'a pas fait. Elle n'a pas prévu l'intégration d'une clause anti-spéculative au contrat de vente. Enfin, le conseil communautaire a reçu communication d'informations erronées sur la transaction. En définitive, la procédure de cession du bâtiment « Leclerc » à Mably a été menée de telle manière qu'elle a permis à un opérateur privé d'acquérir à un prix bas un bien qui venait de faire l'objet d'opérations de requalification financées sur fonds publics, et d'en tirer immédiatement une plus-value excédant 3 M€. »

4. Clauses anti-spéculatives

« Afin d'éviter la spéculation foncière, la communauté d'agglomération de Roanne avait ajouté depuis quelques années une clause, dans les actes de cession, portant sur l'engagement du bénéficiaire à réaliser les travaux de construction projetés dans un délai maximal de deux ans. En cas de non-respect, l'acquéreur s'engage à rétrocéder le bien à l'EPCI au prix d'acquisition initial. Cependant, en l'état actuel, cette clause est assez peu opérante puisqu'elle fixe comme condition de produire à l'EPCI un justificatif de commencement desdits travaux et notamment copie de la déclaration d'ouverture du chantier. Or un tel acte ne préjuge en rien de la réalisation effective du bâtiment et, de fait, cette clause anti-spéculation foncière est assez facile à contourner. Par ailleurs, à la suite de l'affaire du bâtiment Leclerc (cf. supra), l'EPCI a acté le principe d'inclure plus largement des clauses anti-spéculatives sur le prix de cession. »

5. Absence de mise en concurrence lors des cessions

« A la communauté d'agglomération de Roanne, l'EPCI a comme pratique de ne pas réaliser de mise en concurrence lorsqu'il procède à des cessions. Cela ne l'empêche pas pourtant d'obtenir régulièrement des prix de vente très supérieurs à l'avis exprimé par la DIE. »

6. Expérimentation de cessions sur la plateforme Le bon coin

« Début 2024, l'EPCI a expérimenté la mise en concurrence lors des cessions de deux biens d'habitation, sur la plateforme internet « Le bon coin ». Dans les deux cas, une seule offre a été reçue. »

7. Consultation et respect des avis de la direction de l'immobilier de l'État *« A la communauté d'agglomération de Roanne, l'EPCI respecte son obligation de consultation de la direction de l'immobilier de l'État pour avis sur les acquisitions dont la valeur est supérieure à 180 000 €, et les cessions dès le premier euro. Il respecte également la teneur des avis, sauf dans de rares cas qui rentrent dans la marge de négociation de 10 % admis par la DIE. »*
8. Information de l'assemblée délibérante sur la teneur des avis *« Il en est de même à la communauté d'agglomération de Roanne. À défaut de fournir aux membres délibérants, à l'appui des délibérations de cession ou d'acquisition, l'avis lui-même in extenso, le maire doit informer l'assemblée de la teneur de l'avis, ce qui suppose de donner le montant mentionné dans l'avis en question, et non simplement l'informer du « sens » de celui-ci. »*
9. Bilan annuel des acquisitions et cessions *« A la communauté d'agglomération de Roanne, l'ordonnateur présente bien à l'organe délibérant chaque année un bilan des cessions et des acquisitions réalisées. S'il est complet, il ne permet pas de comprendre les tenants et les aboutissants de la politique immobilière de l'établissement. L'EPCI pourrait, pour fournir une information plus qualitative, utilement s'inspirer des préconisations de la circulaire du 12 février 1996. »*
10. Prix planchers et objectifs d'emploi par hectare *« Pour les cessions en matière de foncier économique, un prix plancher était fixé chaque année selon une procédure informelle, ainsi que des objectifs en matière d'emploi. Or, dès lors que cette pratique annuelle de fixer des prix planchers est devenu pérenne, elle gagnerait à être connue par l'assemblée délibérante. Il est donc tout à fait dans son champ de compétence de s'exprimer sur des prix planchers et des objectifs d'emploi par hectare vendu. »*

Les observations rappelées ci-dessus appellent les précisions suivantes. Elles sont présentées dans l'ordre du rapport, en rappelant, pour chaque point, le constat formulé par la Chambre et les éléments de contexte de nature à éclairer l'appréciation portée sur les opérations examinées.

1. Sur le schéma directeur immobilier et la stratégie patrimoniale

La Chambre indique qu'en l'attente de la formalisation du schéma directeur immobilier, les acquisitions et les cessions ne s'inscriraient pas dans un cadre de référence déterminé et que les cessions seraient réalisées au fil de l'eau et des opportunités.

Il convient de préciser que le schéma directeur immobilier engagé depuis décembre 2023 n'est pas demeuré au stade d'une intention. Il a déjà permis de renforcer la connaissance du patrimoine immobilier et foncier de l'agglomération et d'engager les premières traductions opérationnelles de cette démarche.

S'agissant des terrains non bâtis, une méthodologie d'analyse a été élaborée afin d'identifier cartographiquement les emprises composant le patrimoine de l'EPCI et de les qualifier selon leur intérêt potentiel : économique, agricole ou touristique, contribution à la gestion des risques, potentiel de compensation environnementale ou utilité au regard des

politiques publiques portées par la collectivité. Cette méthode permet également d'identifier les emprises dont la conservation ne présente pas d'intérêt stratégique.

Des cessions ont ainsi été engagées, notamment pour de petites emprises de délaissés, des parcelles sans vocation stratégique ou des emprises matériellement intégrées à d'autres domaines publics ou à des propriétés voisines. Ces décisions ne relèvent donc pas d'une logique opportuniste, mais d'un processus progressif de qualification et d'arbitrage du patrimoine foncier.

S'agissant du patrimoine bâti, le travail conduit a permis de mettre à jour l'état des bâtiments, les besoins d'investissement, les enjeux d'usage, les risques techniques ou patrimoniaux, ainsi que les actifs ayant vocation à être conservés ou devant faire l'objet d'un arbitrage. Il constitue le socle de la stratégie immobilière à formaliser.

Le schéma directeur immobilier doit permettre, d'ici la fin de l'année, de disposer d'un cadre de référence consolidé pour identifier les biens à conserver, valoriser ou céder, ainsi que pour hiérarchiser les investissements à inscrire progressivement dans la programmation pluriannuelle. La structuration engagée sera donc poursuivie, en tenant compte des impératifs de sobriété foncière et des objectifs de gestion active du patrimoine.

2. Sur le volume du patrimoine et des transactions

La Chambre rappelle que l'EPCI détient un patrimoine représentant 60 sites et 80 000 m² de bâti, ainsi que 720 parcelles pour 640 hectares, et qu'il a réalisé, sur la période 2019-2023, 61 transactions pour un montant total de 15,5 M€, dont 6,5 M€ d'acquisitions et 9 M€ de cessions.

Ce constat factuel n'appelle pas d'observation particulière. Il confirme toutefois l'importance des enjeux patrimoniaux pour l'EPCI et justifie la poursuite de la démarche de programmation, d'arbitrage et de valorisation engagée dans le cadre du schéma directeur immobilier.

3. Sur le cas particulier de la cession du bâtiment industriel Leclerc

La Chambre formule plusieurs critiques relatives à l'opération d'achat et de vente du bâtiment industriel Leclerc, tenant notamment à la saisine du service des domaines, à l'absence de procédure ouverte de mise en concurrence, à l'absence de clause anti-spéculative et à l'information du conseil communautaire. Elle en déduit que la procédure aurait permis à un opérateur privé d'acquérir un bien à un prix bas et d'en tirer une plus-value importante.

Ces appréciations appellent les précisions suivantes.

En premier la qualification d'« informations tronquées » qui ne correspond pas aux conditions dans lesquelles le service des domaines a été saisi. Les éléments transmis permettaient d'apprécier la consistance du bien, son contexte d'occupation et les principales caractéristiques de l'opération. Roannais Agglomération n'a pas entendu dissimuler d'information déterminante susceptible d'altérer l'évaluation domaniale.

Ensuite, il convient d'apporter plusieurs précisions sur l'opération relative au bâtiment industriel « Leclerc ». L'acte de vente conclu avec l'EPORA le 9 décembre 2019 portait sur

18,75 hectares de foncier, correspondant au site ex-Nexter destiné à être aménagé en zone d'activité économique, pour un prix de 4 252 711 € HT. Ce prix a été déterminé sur la base du bilan financier prévisionnel de l'opération conduite avec l'établissement public foncier, et non par la seule valorisation isolée du bâtiment Leclerc. La vente conclue en décembre 2021 avec ANAHOME, pour un prix de 2 850 000 € HT, portait quant à elle sur le bâtiment Leclerc et sur un terrain d'assiette supérieur à 4,2 hectares. Le rapport entre prix d'acquisition et prix de revente ne peut donc être apprécié par la seule comparaison des montants globaux, sans tenir compte du périmètre foncier concerné et du calcul au prorata des surfaces. Par ailleurs, l'état du bâtiment devait être pris en considération : il s'agissait d'un ancien bâtiment industriel nécessitant des travaux importants, notamment sur la toiture, les ouvertures, l'isolation, le chauffage, l'électricité et les réseaux. Le contexte locatif devait également être apprécié avec prudence. Lors de la saisine du service des domaines, le bâtiment Leclerc était partiellement occupé par la société Nexter dans le cadre d'un contrat de mise à disposition de biens immobiliers signé le 15 septembre 2020, pour une durée de six mois et quinze jours, moyennant un loyer mensuel de 27 500 € HT, soit environ 300 000 € par an.

Le service des domaines avait connaissance de cette occupation et pouvait donc, s'il l'estimait pertinent, mobiliser une méthode d'évaluation par le revenu, ou croiser plusieurs méthodes d'évaluation compte tenu de la valeur et des caractéristiques de l'actif. Il disposait également de la possibilité de solliciter des compléments si les informations communiquées lui paraissaient insuffisantes pour arrêter son avis. Roannais Agglomération s'est fondée sur l'évaluation domaniale disponible, qui constituait la référence objective permettant de sécuriser la décision publique. Il ne peut donc être reproché à Roannais Agglomération d'avoir retenu cette référence, alors même que les éléments relatifs à l'occupation et au niveau de loyer avaient été portés à la connaissance du service évaluateur.

Dans ces conditions, l'EPCI conteste l'analyse selon laquelle la collectivité aurait cédé le bien à vil prix ou accordé un avantage injustifié à l'acquéreur. L'opération s'inscrivait dans une démarche globale de requalification d'un site industriel et de mobilisation du foncier économique, dans un périmètre plus large que le seul bâtiment Leclerc. Au regard de l'ensemble de ces éléments, l'analyse selon laquelle la procédure aurait conduit à léser la collectivité ou à conférer un avantage anormal à un opérateur privé ne peut être partagée.

4. Sur les clauses anti-spéculatives

La Chambre relève que la clause actuellement insérée dans certains actes de cession, fondée sur la production d'un justificatif de commencement des travaux et notamment de la déclaration d'ouverture de chantier, ne garantit pas nécessairement la réalisation effective du bâtiment projeté.

Il convient de rappeler que cette clause répondait déjà à un objectif de prévention de la rétention foncière, en imposant au bénéficiaire de réaliser les travaux projetés dans un délai déterminé et, à défaut, de rétrocéder le bien à l'EPCI au prix d'acquisition initial. L'analyse selon laquelle la seule production d'une déclaration d'ouverture de chantier ne garantit pas toujours la réalisation effective du projet est toutefois entendue.

C'est pourquoi le principe d'un recours plus large à des clauses portant, selon la nature de l'opération, non seulement sur le démarrage des travaux, mais également sur les conditions de revente et la neutralisation d'une éventuelle plus-value sans contrepartie suffisante, a été acté. Ces clauses sont désormais insérées dans les actes de vente et ont vocation à être

adaptées au cas par cas, en fonction de l'objet de la cession, du type d'acquéreur, des contraintes économiques du projet et des objectifs d'intérêt général poursuivis.

5. Sur la pratique de cession et l'absence de mise en concurrence systématique

La Chambre indique que l'EPCI ne procède pas systématiquement à une mise en concurrence lorsqu'il réalise des cessions immobilières, tout en relevant que les prix obtenus sont régulièrement supérieurs aux avis de la direction de l'immobilier de l'État.

Il doit être rappelé qu'aucun texte n'impose, pour les cessions immobilières relevant du domaine privé des personnes publiques, une procédure générale de publicité et de mise en concurrence préalable comparable aux règles applicables à la commande publique. La préservation des intérêts patrimoniaux est assurée par la consultation de la direction de l'immobilier de l'État et par une négociation adaptée aux caractéristiques du bien, au marché concerné et au projet poursuivi.

La Chambre souligne d'ailleurs que les prix de cession obtenus sur la période contrôlée sont globalement supérieurs aux évaluations domaniales : les cessions ont représenté 9,01 M€ contre 8,45 M€ d'évaluations par les domaines. Cette situation démontre que la collectivité n'a pas été lésée dans les opérations examinées.

Il convient également de préciser que les cessions concernent principalement des terrains ou des bâtiments mobilisés dans le cadre de la compétence en matière de développement économique. L'objectif prioritaire est alors de proposer un foncier ou un immeuble adapté à l'activité spécifique d'entreprises prospectant ou se développant sur le territoire, tout en préservant les surfaces urbanisables et en recherchant une densité d'emploi cohérente avec les enjeux de sobriété foncière. Dans ce contexte, des démarches ciblées peuvent être plus pertinentes que des mises en concurrence indifférenciées.

Pour autant, le recours à des mesures de publicité ou de mise en concurrence demeure possible lorsque la nature du bien, l'existence d'un marché concurrentiel identifié ou l'intérêt financier de l'opération le justifient. Cette approche pragmatique permet de concilier la sécurisation des intérêts patrimoniaux de l'EPCI avec les objectifs de développement économique du territoire.

6. Sur l'expérimentation de cessions par publicité ouverte

La Chambre fait état de l'expérimentation conduite début 2024 pour la cession de deux biens d'habitation sur la plateforme Le bon coin et indique que, dans les deux cas, une seule offre a été reçue.

Cette expérimentation confirme qu'une publicité préalable ne produit pas mécaniquement une pluralité d'offres. Elle ne remet pas en cause l'intérêt d'une publicité ouverte pour les biens standardisés ou susceptibles d'intéresser un marché large, mais elle démontre qu'aucune modalité unique ne peut être appliquée indifféremment à l'ensemble des cessions.

Les biens à vocation économique ou liés à un projet d'implantation peuvent justifier des démarches plus ciblées, dès lors qu'elles permettent de sécuriser l'intérêt général, le prix de cession et les objectifs économiques poursuivis.

7. Sur la consultation et le respect des avis de la direction de l'immobilier de l'État

La Chambre constate que l'EPCI respecte son obligation de consultation de la direction de l'immobilier de l'État pour les acquisitions dont la valeur est supérieure à 180 000 € et pour les cessions dès le premier euro. Elle relève également que la teneur des avis est respectée, sauf dans les rares cas relevant de la marge de négociation admise.

Cette observation, favorable à l'établissement, n'appelle pas de réponse complémentaire. Elle confirme le sérieux du suivi assuré dans la préparation des transactions immobilières et dans la sécurisation des décisions patrimoniales.

8. Sur l'information de l'assemblée délibérante relative aux avis domaniaux

La Chambre indique que, lorsque l'avis de la direction de l'immobilier de l'État n'est pas communiqué in extenso à l'assemblée délibérante, celle-ci doit être informée de sa teneur, ce qui suppose de mentionner le montant retenu et non seulement le sens de l'avis.

Il est rappelé que la communication in extenso de l'avis de la direction de l'immobilier de l'État à l'organe délibérant n'est pas, en tant que telle, une obligation légale. Ce point ne peut donc être reproché à l'EPCI comme une irrégularité.

La collectivité demeure toutefois attachée à la bonne information des conseillers communautaires lors de l'examen des délibérations relatives aux acquisitions et aux cessions immobilières. Les avis sont transmis pour toute demande d'un membre de l'assemblée, avant le vote, en séance ou postérieurement, lorsque cette communication est sollicitée.

Par souci de meilleure information, la présentation des rapports soumis au conseil communautaire pourra, selon les circonstances de chaque opération, non seulement le sens de l'avis rendu par la direction de l'immobilier de l'État, mais également sa teneur et le montant retenu. Cette évolution doit toutefois être conciliée avec la préservation des intérêts patrimoniaux de l'EPCI, notamment lorsque les opérations s'inscrivent dans un contexte de négociation.

9. Sur le bilan annuel des acquisitions et des cessions

La Chambre relève que l'ordonnateur présente chaque année à l'organe délibérant un bilan des acquisitions et des cessions réalisées. Elle estime toutefois que ce bilan, bien que complet, pourrait être enrichi afin de mieux faire apparaître les tenants et aboutissants de la politique immobilière de l'établissement.

Il convient de rappeler que le bilan annuel retrace les acquisitions et cessions ayant donné lieu à signature d'un acte authentique et permet aux élus de disposer d'une vision exhaustive des opérations de l'exercice. Le bilan relatif à l'exercice 2024, présenté au conseil communautaire du 26 juin 2025, distingue les cessions foncières amiables, les acquisitions foncières amiables et les échanges fonciers amiables.

Pour chaque opération, ce bilan précise la localisation du bien, l'identité de l'acquéreur ou du vendeur, la surface concernée, le prix et l'objet poursuivi. Il mentionne également les principales actions foncières menées au cours de l'année, notamment la maîtrise de secteurs destinés à des projets portés ou soutenus par l'agglomération et la cession de biens répondant à des besoins de développement d'opérateurs économiques. Cette présentation fournit donc une information complète et opérationnelle à l'assemblée délibérante.

10. Sur les prix planchers et les objectifs d'emploi par hectare

La Chambre estime que la pratique annuelle de fixation de prix planchers et d'objectifs d'emploi par hectare pour les cessions de foncier économique gagnerait à être portée à la connaissance de l'assemblée délibérante.

Il est pris acte de cette observation. Il convient toutefois de rappeler que ces éléments constituent avant tout des outils internes d'aide à la décision, de pilotage et de négociation. La communication publique et préalable de prix planchers détaillés par zone ou par typologie de foncier serait susceptible de fragiliser les négociations conduites avec les porteurs de projet et de compromettre, in fine, la capacité de l'EPCI à obtenir les meilleures conditions économiques.

Telles sont les réponses et réflexions que je souhaitais porter à votre connaissance.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma considération distinguée.

Le Président

Yves NICOLIN,
Maire de Roanne

VILLE DE TARARE

CABINET DU MAIRE

Tarare, le 2 juin 2026

N/Réf. : 02-26202-BPQT/AR
Objet : rapport définitif CRC immobilier
Affaire suivie par : Gaëlle Guillossou
04 74 05 49 04

Madame Barbara FALK
Présidente
Chambre Régionale des Comptes
auvergnerhonealpes@ccomptes.fr

Madame la Présidente,

J'ai pris connaissance des observations définitives du rapport public thématique « Les transactions immobilières des collectivités territoriales en Auvergne-Rhône-Alpes ».

La Ville de Tarare s'en tient strictement à la réponse complète qu'elle a adressée à la Chambre suite au contrôle de ses comptes et de la gestion de la commune pour les exercices 2019 et suivants et mis en ligne le 4 février 2025.

Demeurant à votre disposition je vous assure, Madame la Présidente, de ma haute considération.

Bruno PEYLACHON
Maire de Tarare

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
VILLE DE TARARE (Rhône)

CONTACT

MAIRIE DE TARARE - 2 place de l'Hôtel de ville BP 40149 - 69173 TARARE cedex
Tél. : 04 74 05 49 29 - Fax : 04 74 05 09 08

Ville de Tarare
www.ville-tarare.fr
mairie@ville-tarare.fr

Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes
124-126 boulevard Vivier Merle
CS 23624
69503 LYON Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr

https://www.ccomptes.fr/fr/crc-auvergne-rhone-alpes