

258 Autour de la cession des sites militaires aux communes pour l'euro symbolique

POINTS CLÉS > Les communes sont les premiers acquéreurs de friches militaires vendues par l'État
> Que les cessions soient fréquemment consenties à l'euro symbolique, parfois sur un fondement textuel de circonstances, ne doit pas dissimuler certains coûts induits par les transferts de propriété

Philippe YOLKA,

professeur à la faculté de droit de Grenoble

SI LA reconversion du domaine militaire n'est pas une question nouvelle, le ministère de la Défense – premier affectataire de l'État – se trouve actuellement en première ligne dans la mise en œuvre de la politique de cessions pilotée par Bercy. La Mission de réalisation des actifs immobiliers (MRAI) – sorte d'« agence immobilière » de l'armée, à la manœuvre avec France Domaine – ne chôme pas, à tout le moins ; les médias se font d'ailleurs régulièrement l'écho de la reconversion des sites que la troupe déserte. Il y aurait, assurément, une recherche d'ampleur à conduire en la matière (V., pour l'heure, P. Ginet [dir.], *Restructuration d'espaces militaires et développement des territoires : Rev. géographique de l'Est*, vol. 51, 1-2/2011. – Antérieurement, P. Drouin, N. Hachache, R. Mario, *Patrimoine militaire : quelle reconversion ?* : Mon. TP 26 juill. 1996, p. 28. – J. Dubois-Maury, *Terrains militaires à vendre : Études foncières n° 67*, 1995, p. 16 ; *Impacts urbains des restructurations de l'appareil militaire en France : Annales de géographie* 1998, n° 599, p. 89 ; *Les échanges compensés – Stratégies foncières des armées : Études foncières n° 26*, 1985, p. 13. – S. Guelton, *Les communes face à l'armée pour reconvertir les bases militaires : Études foncières n° 93* ; *Dix années de vente des terrains militaires : Études foncières n° 79*, 1998, p. 19. – N. Hachache, *Reconversions militaires : des projets émergent* : Mon. TP 3 janv. 1997, p. 65 ; *Les friches militaires rentrent dans le rang* : Mon. TP 5 mars 2004, p. 70. – Pour des éléments de droit comparé, E. Lagrandeur-Bouressy, *Le recyclage des friches militaires en Allemagne : Études foncières n° 82*, 1999, p. 23. – I. Groc, *La reconversion des bases militaires aux États-Unis : Études foncières n° 92*. – Avant l'ère des restructurations, P. Coutant, *Le domaine militaire* : Rev. adm. 1954, p. 282. – C. Bertout, *Le domaine militaire. Étude de législation, de jurisprudence et de pratique administrative* : Rousseau, 1909).

Sans prétendre ébaucher ce vaste programme, on voudrait simplement formuler dans les lignes qui suivent de brèves remarques touchant les conditions financières des transferts de propriété aux communes, principaux acquéreurs de sites qui leur sont couram-

ment cédés à l'euro symbolique (sur ce procédé, S. Damarey, *Le prix symbolique en droit public : cessions, ventes et locations à prix symbolique* : AJDA 2003, p. 2298. – C. Bosgiraud, *Les ventes à l'euro symbolique consenties par les personnes publiques* : JCP A 2011, 2359 ; JCP N 2011, 1304).

L'article 67 de la loi de finances pour 2009 (L. n° 2008-1425, 27 déc. 2008 : RD imm. 2009, p. 301, obs. Caille) avait prévu – au titre des opérations de restructuration de la défense réalisées entre le 1^{er} janvier 2009 et le 31 décembre 2014 – un système complexe de cessions à l'euro symbolique et avec complément de prix aux communes les plus fortement affectées par les restructurations militaires (ou à leurs groupements) qui en font la demande, en vue d'actions ou d'opérations d'aménagement visées à l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme. En conséquence, le Gouvernement a dressé une liste des communes éligibles par décret en Conseil d'État (D. n° 2009-829, 3 juill. 2009 : JO 5 juill. 2009, p. 11203), les cessions étant autorisées par décret pris sur le rapport des ministres de la Défense et des Finances. Diverses opérations de reconversion ont, sur cette base, pris corps (par exemple, à Bourg-Saint-Maurice – Savoie –, la réhabilitation du site laissé vacant par le 7^e bataillon de chasseurs alpins, qui devrait servir à financer la création d'une sorte d'« INSEP des neiges », le futur Centre national de ski de haut niveau). Mais les pouvoirs publics ont régulièrement rappelé, depuis l'entrée en vigueur du dispositif, que seules les communes figurant sur la liste établie en 2009 sont susceptibles d'en bénéficier. Sans insister sur une jurisprudence connue, on rappellera pourtant que l'interdiction de céder des biens publics en dessous de leur valeur de marché n'est censée jouer – pour reprendre une formule constamment utilisée par le Conseil constitutionnel depuis sa décision « Loi de privatisation » des 25-26 juin 1986 – qu'à l'égard des « personnes poursuivant des fins d'intérêt privé ». Les relations entre l'État et les collectivités territoriales échappent donc au principe constitutionnel d'incessibilité des propriétés publiques en dessous de leur valeur réelle (par ex. : Cons. const., 3 déc. 2009, n° 2009-594 DC, Loi relative

à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports : *AJDA* 2010, p. 598, *chron. Jeanneney* ; *Constitutions* 2010, p. 406, *note de Baecke* ; *Dr. adm.* 2010, *étude* 16, *Hoffmann* ; *Rev. dr. transp.* 2010, *comm.* 81, *note Martin* ; *RFD adm.* 2010, p. 62, *étude Barthélémy et Rubio* ; *RJEP* 2010, *comm.* 33, *note Chamard-Heim*. – Sur l'ensemble de la question, V. la belle synthèse de N. Bettio, *La circulation des biens entre personnes publiques*, *LGDJ*, 2011, *préf. Chr. Laviolle*). Il semble dans ces conditions surprenant que le législateur et le pouvoir réglementaire soient partis du postulat inverse (comme, au reste, dans d'autres secteurs. V. notamment, concernant la possibilité de cession gratuite de l'État aux communes des terrains nécessaires à l'édification des monuments aux morts : *CGPPP*, *art. L. 3212-1*). C'est à se demander si l'on n'a pas voulu, plutôt que d'ouvrir l'accès à un programme de reconversion, claquer la porte au nez d'un certain nombre de collectivités.

Mais rien n'est vraiment gratuit, en ce bas monde : outre que, dans le cas précédent, un complément de prix doit être versé *a posteriori*, voici deux pièces complémentaires à l'appui de ce triste constat. La première tient aux coûts de dépollution, qui peuvent être très élevés pour les installations militaires. Repris à l'article

L. 3211-1 alinéa 2 du Code général de la propriété des personnes publiques, l'article 126 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (*modif. par L. n° 2009-928, 29 juill. 2009, art. 8*) autorise au cas d'espèce la prise en charge par l'acquéreur des mesures de dépollution (d'ordinaire assumées par le vendeur ou le dernier exploitant) ; manière, pour l'État, de se débarrasser d'un éclat d'obus dans le pied. La seconde tient à ce que les transferts de propriété s'effectuent en pratique par acte notarié, ce qui entraîne quelques faux frais. Début 2010, un maître Folace du plat pays a facturé sans mollir 300 000 € à la communauté urbaine d'Arras à raison de la vente de la citadelle Vauban pour « l'euro symbolique » (honoraires calculés sur la base d'une valeur estimée à 22 millions d'euros) ; après d'âpres négociations, il a fini par se contenter de 100 000 € (autant dire, d'une misère). L'établissement public intercommunal avait imploré l'État – représenté par le ministre des Finances de l'époque, qui cherche ces temps-ci à se reconverter – de passer un acte en la forme administrative (il faut s'étonner que le CGPPP envisage cette possibilité pour les acquisitions et les baux, pas pour les cessions) : en vain. La mariée était trop belle et les dragées de la noce avaient un goût de poivre.