

Les contrats liés aux activités de bureaux : la cession de biens mobiliers

Les personnes publiques doivent respecter quelques règles lorsqu'elles souhaitent se séparer de machines et appareils de bureau. Si les matériels informatiques peuvent être cédés gratuitement, la cession des autres mobiliers de bureau présente des limites relatives à la nécessité d'un prix qui ne soit pas inférieur à la valeur vénale du bien cédé ou le cas échéant par l'existence de contreparties suffisantes et d'un motif d'intérêt général justifiant la gratuité ou la cession à vil prix.

Si l'article L. 2112-1 du Code général de la propriété des personnes publiques (ci-après CG3P) consacre l'existence d'un domaine public mobilier, composé notamment mais pas exclusivement des « biens présentant un intérêt public du point de vue de l'histoire, de l'art, de l'archéologie, de la science ou de la technique », il est constant que le statut domanial des biens mobiliers « usuels », « ordinaires » ou « non spécifiques » nécessaires aux services des administrations relève du patrimoine privé des personnes publiques. En effet, seuls les biens mobiliers « qui sortent de l'ordinaire »⁽¹⁾ ont vocation à intégrer le domaine public des personnes publiques et ses règles d'inaliénabilité et l'imprescriptibilité correspondantes. Aussi, pour déterminer si un meuble fait partie du domaine public, il ne faut donc pas s'attacher à sa fonction et son éventuelle affectation à un service public mais à son intérêt culturel, scientifique ou technique⁽²⁾. Selon cette grille de lecture, force est de constater que les biens mobiliers de bureaux nécessaires aux services des administrations et le parc informatique des personnes publiques appartiennent à leur domaine mobilier privé⁽³⁾.

Cette solution relève du bon sens : s'il est aisé d'admettre que certains biens mobiliers doivent bénéficier de la protection liée au régime de la domanialité publique⁽⁴⁾,

Auteur

Delphine Gobert

Docteur en droit public, avocate au barreau de Marseille

Antoine Woimant

Docteur en droit public, avocat associé cabinet MCL Avocats, Barreau de Marseille

Mots clés

Cession à titre gratuit • Cession à vil prix • Contreparties
• Intérêt général • Matériel informatique

(1) R. Chapus, *Droit administratif général*, Montchrestien, T. 2, 15^e éd., 2001, n° 463.

(2) Le professeur P. Yolka (« Le statut des biens mobiliers de l'administration : quelques observations », *JCP A* n° 31, 26 juillet 2004, 1509) relève de façon concise que « la domanialité privée des biens mobiliers constitue le principe et leur domanialité publique, l'exception ».

(3) S'agissant précisément des matériels informatiques et de leurs logiciels, le Conseil d'État considère qu'ils ne peuvent relever du champ de la domanialité publique, [CE 28 mai 2004, Aéroports de Paris, req. n° 241304, *Rec. CE* p. 238 ; *CJEG* 2004, p. 556, concl. Bachelier ; *JCP A*, n° 1509, note P. Yolka].

(4) Les biens des musées et le patrimoine historique constituent évidemment le meilleur exemple.

il serait peu commode en pratique que ce régime trouve à s'appliquer à tous les biens mobiliers les plus usuels appartenant à une personne publique et « affectés » à un service public. Outre le fait que le régime de la domanialité publique interdirait le recours à certains procédés d'acquisition d'usage courant pour le matériel de bureau⁽⁵⁾, il gênerait considérablement le renouvellement du mobilier nécessaire aux activités de bureau et dont les services ont l'usage. Or, l'obsolescence rapide du matériel informatique et télématique comme l'usure normale de la plupart des meubles obligent les personnes publiques affectataires à les remplacer régulièrement. Cette circonstance suppose donc une procédure de cession du matériel dont les administrations n'ont plus l'usage, procédure simplifiée excluant toute désaffectation et tout déclassement préalable.

Les machines et appareils de bureau nécessaires aux services des administrations (informatique, bureautique, télématique, climatisation...) ne relevant pas du régime de la domanialité publique, peuvent en principe être cédés librement lorsqu'ils ne correspondent plus aux besoins des services affectataires. Toutefois, tout comme pour les biens immobiliers⁽⁶⁾, les biens mobiliers des personnes publiques ne peuvent être aliénés ni à titre gratuit, ni à un prix inférieur à leur valeur vénale. Il peut toutefois être dérogé à cette règle dans six séries d'hypothèses prévues à l'article L. 3212-2 du CG3P. Parmi elles, certaines concernent précisément un type de matériels de bureau usuels : il s'agit de l'hypothèse des cessions gratuites « des matériels informatiques et des logiciels nécessaires à leur utilisation, dont les services de l'État ou de l'un de ses établissements publics n'ont plus l'emploi et dont la valeur unitaire n'excède pas un plafond fixé par décret, aux personnels des administrations concernées ». S'agissant des collectivités territoriales, pour lesquelles l'exigence d'incessibilité à vil prix s'applique au titre de principe, la même possibilité leur est reconnue par l'article L. 3112-3 du CG3P. Pour les autres biens mobiliers de bureau, leur cession, en principe libre, demeure encadrée par la nécessité légale d'un prix qui ne soit pas inférieur à la valeur vénale du bien cédé ou le cas échéant par l'existence de contreparties suffisantes et d'un motif d'intérêt général justifiant la gratuité ou la cession à vil prix.

La cession à titre gratuit du matériel informatique

L'obsolescence rapide des parcs informatiques impose aux administrations de remplacer régulièrement le matériel affecté à leur service. Comme cela vient d'être rappelé, en principe, la cession des biens mobiliers de

l'administration ne peut être réalisée ni à titre gratuit, ni à un prix inférieur à leur valeur vénale. Il en va autrement des matériels informatiques (ordinateurs, périphériques et système d'exploitation, à l'exception des matériels bureautiques et télématiques) qui peuvent être cédés gratuitement.

Les articles L. 3212-2-3° et L. 3212-3 du CG3P, applicables respectivement à l'État et aux établissements publics nationaux et aux collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics, permettent ainsi la cession à titre gratuit des matériels informatiques dont leurs services n'ont plus l'emploi et dont la valeur unitaire n'excède pas le seuil de 300 euros⁽⁷⁾. Cette cession à titre gratuit peut être consentie aux associations de parents d'élèves, aux associations de soutien scolaire et aux associations d'étudiants sous la double condition qu'elles s'engagent par écrit à n'utiliser les matériels qui leur sont cédés que pour l'objet prévu par leurs statuts, à l'exclusion de tout autre et qu'elles ne procèdent pas à la cession, à titre onéreux, des biens ainsi alloués, sous peine d'être exclues du dispositif. L'article L. 3212-2-5° du CG3P étend le bénéfice de ces mesures aux personnels des administrations concernées, sans toutefois qu'un engagement de non-revente soit exigé⁽⁸⁾.

Une circulaire du 1^{er} décembre 2000⁽⁹⁾, rendue sous l'empire de l'ancien Code du domaine de l'État mais toujours applicable dans le cadre du CG3P, précise la procédure de cession et la nature des biens alloués. Le dispositif vise les matériels informatiques en état de fonctionnement mais dont les services de l'État n'ont plus l'emploi. Toutefois, il ne vise que le matériel informatique *stricto sensu*, c'est-à-dire les « micro-ordinateurs ainsi que leurs périphériques (imprimantes, scanners, lecteurs de cédéroms...), le système d'exploitation et, éventuellement, le navigateur et les logiciels bureautiques (tableur, traitement de texte, système de gestion de base de données) à l'exclusion de tout fichier de données et des matériels bureautiques et télématiques (photocopieurs, télécopieurs, télex...) »⁽¹⁰⁾.

S'agissant des conditions de mise en œuvre du dispositif, la circulaire prévoit que la démarche d'une telle cession est initiée par les services de l'État sous l'impulsion des préfets. Il revient donc à ces derniers de s'interroger sur l'opportunité de consentir des cessions gratuites de

(5) Le crédit-bail, en particulier, est exclu à l'égard des biens du domaine public (CE avis, 30 mars 1989, TGV Sud-Est, n° 345332 : Rapp. publ., *EDCE* 1989, n° 41, p. 236 ; *Les grands avis du Conseil d'État*, Dalloz, 2^e éd., 2002, n° 20, p. 213, comm. D. Labetoulle), mais d'usage courant pour le matériel de bureau de type photocopieuses, etc.

(6) CG3P, art. L. 3211-1 et s.

(7) Le décret n° 2009-1751 du 30 décembre 2009 (JO du 31 décembre 2009) fixe le plafond en question en retenant que « la valeur unitaire des matériels informatiques qui peuvent être cédés gratuitement aux personnels des administrations concernées ne peut excéder 300 euros ». Cette disposition est désormais codifiée à l'article D. 3212-3 du CG3P.

(8) À ce titre, le décret du 30 décembre 2009 retient le même plafond de 300 euros pour les cessions gratuites de matériels informatiques des collectivités territoriales à leurs agents.

(9) Circulaire du 1^{er} décembre 2000 (NOR : ECOL0000181C), relative à la cession gratuite par les administrations centrales de l'État de matériels informatiques sur le fondement des troisième et quatrième alinéas de l'article L. 69-1 du Code du domaine de l'État.

(10) *Ibid.*

matériels informatiques, sur l'éligibilité au dispositif des associations qui doivent être reconnues d'utilité publique ou autorisées à recevoir des dons et legs, comme sur les projets d'utilisation des matériels dont la cession est envisagée et sur lesquels les associations s'engageront⁽¹¹⁾.

Les cessions à titre gratuit de matériels informatiques doivent être réalisées par voie conventionnelle dont un modèle est annexé à la circulaire du 1^{er} décembre 2000. Il est précisé que la convention doit comporter, outre les éléments relatifs à la description des biens cédés (nombre, nature, date d'acquisition et valeur estimée des biens) et de l'identité du service livrant et de l'association bénéficiaire, des conditions relatives à la destination des biens cédés (lieu de dépôt des matériels informatiques, date limite d'enlèvement des biens cédés) et à l'engagement de l'association de ne pas procéder à la rétrocession à titre onéreux des biens alloués, dont on a vu qu'il s'agissait d'une obligation légale. Enfin, la convention doit comporter une disposition relative à l'état du matériel et à l'absence de garantie pesant sur les personnes publiques cédantes « en cas de dysfonctionnement et, plus généralement, de tout vice, apparent ou caché, défaut de comportement ou de structure que pourraient comporter les matériels ou logiciels alloués »⁽¹²⁾.

Il résulte donc de ce qui précède que le dispositif prévu par les articles L. 3212-2-3^o et L. 3212-3 du CG3P facilite la cession à titre gratuit des matériels informatiques dont le but affiché est d'associer le plus grand nombre à l'avènement de la société de l'information. Circonscrit à la cession des matériels informatiques, ce dispositif, d'interprétation stricte, ne peut être étendu aux autres biens mobiliers de bureau dont la cession, en principe libre, doit néanmoins être encadrée par les dispositions de l'article L. 3211-18 du CG3P imposant la nécessité d'un prix.

La cession à titre onéreux du matériel bureautique autre qu'informatique

Les machines et appareils de bureau (bureautique, télématique, climatisation...) autres qu'informatiques, dont les services des administrations n'ont plus l'emploi, peuvent être en principe cédés librement. Cette liberté de cession présente toutefois des limites relatives à la nécessité d'un prix qui ne soit pas inférieur à la valeur vénale du meuble cédé, ou le cas échéant par l'existence de contreparties suffisantes et d'un motif d'intérêt général justifiant la gratuité ou la cession à vil prix, précisée par la jurisprudence administrative et déduite de la réglementation relative aux aides versées par les

collectivités aux personnes privées et aux subventions aux associations.

Sur l'existence de motifs d'intérêt général justifiant la gratuité ou la cession à vil prix

Les biens mobiliers à usage de bureau ne peuvent être cédés ni à titre gratuit, ni à un prix inférieur à la valeur vénale du bien⁽¹³⁾, sauf si la cession répond à un but d'intérêt général. En effet, le don de matériels de bureau appartenant aux collectivités territoriales, à leurs groupements et établissements publics⁽¹⁴⁾, autres qu'informatiques, à un tiers (association ou personne physique) est assimilé à une subvention « en nature »⁽¹⁵⁾.

Le Conseil d'État a admis la légalité d'une cession à vil prix de biens relevant du domaine privé, dans la mesure où la contrepartie était suffisante en termes d'intérêt général. Ainsi, dans un arrêt en date du 3 novembre 1997, le Conseil d'État a jugé que « si la liberté reconnue aux collectivités territoriales par l'article 4 précité de la loi du 7 janvier 1982 d'accorder certaines aides indirectes à des entreprises en vue de permettre la création ou l'extension d'activités économiques ne peut légalement s'exercer que dans le respect des principes constitutionnels, la cession par une commune d'un terrain à une entreprise pour un prix inférieur à sa valeur ne saurait être regardée comme méconnaissant le principe selon lequel une collectivité publique ne peut pas céder un élément de son patrimoine à un prix inférieur à sa valeur à une personne poursuivant des fins d'intérêt privé lorsque la cession est justifiée par des motifs d'intérêt général, et comporte des contreparties suffisantes »⁽¹⁶⁾.

Il résulte de cet arrêt, rendu à propos d'un bien immobilier mais dont la solution est transposable aux biens meubles, que la cession à titre gratuit ou à un prix inférieur à la valeur vénale d'un bien relevant du domaine

(13) CG3P, art. L. 3211-18 ; le Conseil constitutionnel a rappelé ce principe de protection de la propriété publique (Conseil constitutionnel, décision n° 86-207 DC du 25 juin 1986, Privatisations, *RCC*, p. 61 ; *AJDA* 1986, p. 575, note J. Rivero).

(14) S'agissant des biens mobiliers à usage de bureau appartenant à l'État et à ses établissements publics, l'article L. 3212-2-2^o du CG3P permet la cession à titre gratuit de biens meubles dont la valeur n'excède pas 300 euros à des associations reconnues d'utilité publique ou autorisées à recevoir des dons et legs et dont les ressources sont affectées à des œuvres d'assistance, notamment à la redistribution gratuite de biens meubles aux personnes les plus défavorisées. À l'instar du dispositif applicable à la cession à titre gratuit du matériel informatique, les associations cessionnaires ne peuvent procéder à la cession, à titre onéreux, des biens ainsi alloués à peine d'être exclues définitivement du bénéfice du dispositif.

(15) Il est admis que sur le fondement de l'article L. 1111-2 du CGCT, les collectivités territoriales peuvent attribuer des subventions. Pour rappel, cet article dispose que : « Les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence ».

(16) CE 3 novembre 1997, Commune de Fougerolles, req. n° 169473 ; confirmé par CE 25 novembre 2009, Commune de Mer, req. n° 310208.

(11) Par transposition, il revient à l'organe délibérant des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics de mettre en œuvre le dispositif de cession, à l'instar de ce qui est imposé aux préfets pour le matériel informatique de l'État.

(12) Circulaire du 1^{er} décembre 2000, précitée, cf. Annexe « Convention de cession gratuite de matériels informatiques ».

privé des personnes publiques autres que l'État demeure possible si deux conditions sont remplies :

- l'existence de motifs d'intérêt général justifiant la gratuité ou la cession à vil prix ;
- l'existence de contreparties suffisantes.

Les juridictions administratives vérifient que l'association ou le tiers bénéficiaire de la cession représente un intérêt pour la collectivité, en tenant compte des buts poursuivis et de la nature de l'activité subventionnée. À ce titre, l'association ou le tiers bénéficiaire doit en principe représenter un intérêt public local, c'est-à-dire un intérêt pour la collectivité en ce sens que la cession doit avoir des retombées concrètes pour cette dernière.

Récemment encore, le Conseil d'État a rappelé que la neutralité d'une association « subventionnée » doit s'apprécier au regard de ses seules activités locales en ce sens qu'« en l'absence de dispositions législatives spéciales autorisant expressément la commune à accorder des concours financiers, celle-ci ne peut accorder une subvention à une association qu'à la condition qu'elle soit justifiée par un intérêt public communal et ne soit attribuée ni pour des motifs politiques ni pour apporter un soutien à l'une des parties dans un conflit collectif du travail »^[17].

Sur l'existence de contreparties suffisantes

De nombreuses collectivités s'engagent dans une politique de développement durable favorisant la protection de l'environnement et la solidarité envers les populations défavorisées. Il en résulte que les collectivités retirent une contrepartie de la cession à titre gratuit ou à un prix inférieur à la valeur vénale du matériel de bureau inutilisé par ses agents, par l'économie réalisée tenant aux frais de collecte et de recyclage des biens ainsi alloués, et par la satisfaction de l'intérêt général tenant à la protection de l'environnement et la solidarité envers les populations défavorisées dont elles ont la charge.

En outre, les collectivités étant détentrices professionnelles de déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE), elles ont, à ce titre, l'obligation d'enlèvement et de traitement de leurs déchets à leurs frais, conformément aux dispositions du décret n° 2005-829 du 20 juillet 2005 relatif à la composition des équipements électriques et électroniques et à l'élimination des déchets issus de ces équipements. L'enlèvement en vue du recyclage du matériel télématique et téléphonique à usage des agents, qui ne correspondent plus aux besoins des services affectataires, par une association étant une obligation pesant sur les collectivités, peut aisément être considéré comme une contrepartie suffisante. En effet, les collectivités auraient dû, en tout état de cause, supporter les frais de collecte et de traitement environnemental auprès d'un prestataire agréé. La contrepartie exigée par la jurisprudence peut donc consister en une telle collecte du matériel télématique et téléphonique dont les services n'ont plus l'emploi et la remise à un prestataire agréé en

vue de leur valorisation et/ou de leur recyclage. Les frais de collecte et de traitement environnemental étant à la charge de l'association cessionnaire.

La justification de l'existence de motifs d'intérêt général et de contreparties suffisantes justifiant la gratuité ou la cession à vil prix apparaît ainsi relativement aisée.

Sur les modalités de cession des matériels de bureau autres qu'informatiques

Pour les matériels de bureau appartenant au domaine privé de la collectivité, une désaffectation et un déclassement préalables ne sont pas nécessaires. Toutefois, par analogie avec les dispositions relatives à la cession de matériels informatiques de l'État et des collectivités territoriales, il apparaît opportun de recenser précisément les biens à usage de bureau dont la cession est envisagée en indiquant dans le bordereau de remise des éléments relatifs au nombre, à la nature et à la date d'acquisition des biens en cause afin de permettre une traçabilité et une meilleure sécurisation du dispositif de cession, notamment en ce qui concerne les conditions relatives à la destination des biens cédés (prohibition de rétrocession à titre onéreux des biens alloués)^[18] et à l'absence de garantie en cas de dysfonctionnement.

S'agissant de la procédure, c'est l'organe exécutif des collectivités, par délibération, qui décide au préalable du type de cession et en fixe les conditions. Ces délibérations autorisant la cession sont soumises, en tant qu'acte administratif, au contrôle de légalité^[19]. Toutefois, le projet de convention de partenariat étant un acte relatif au domaine privé de la collectivité, il n'est pas transmis au représentant de l'État, ne fait pas l'objet d'un contrôle de légalité et relève des juridictions civiles en cas de contentieux^[20].

[18] En l'absence de dispositions spécifiques, la rétrocession à titre onéreux de biens mobiliers de bureau alloués gratuitement par les collectivités est autorisée à condition de respecter la réglementation relative aux subventions aux associations. En effet, nous avons vu que le don de matériels appartenant à une collectivité à une association est assimilé à une subvention « en nature ». En conséquence, il est opportun pour les collectivités de contrôler la destination de la subvention en demandant aux associations bénéficiaires la copie de leur budget, de leurs comptes de l'exercice et de documents faisant connaître les résultats de leur activité (CGCT, art. L. 1611-4) et d'imposer la passation d'une convention « définissant l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée », si la cession des biens mobiliers à usage de bureau alloués par la collectivité dépasse le seuil de 20 000 euros [loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration, art. 10].

[19] CE 6 avril 1998, Communauté urbaine de Lyon, req. n° 151752.

[20] Les tribunaux judiciaires sont en principe compétents pour connaître des actes de vente de biens mobiliers appartenant à des personnes publiques, ces contrats étant de droit commun [CE 22 juillet 1977, Société Canterri Navali Santa Maria, req. n° 97448, *Rec. CE*, p. 346 ; *DA* 1977, n° 291]. En revanche, les juridictions administratives seront compétentes si le contrat comporte des clauses exorbitantes du droit commun [CE 2 octobre 1981, Commune de Borce, req. n° 13097, *Rec. CE* p. 653].

[17] CE 8 février 2012, Association France Cuba, req. n° 339628.