



Tulle, le 28 février 2022

## **Libéralités : dons et legs aux communes**

La libéralité est un acte juridique, à titre gratuit, par lequel une personne s'engage à procurer un avantage à une autre personne, sans contrepartie (article 893 du code civil).

Il convient de distinguer les libéralités faites entre personnes vivantes qui sont alors des donations, des libéralités réalisées par le biais de dispositions testamentaires qui sont des legs.

La libéralité peut porter sur la totalité ou une quote-part d'un bien meuble, immeuble ou incorporel, ou sur une somme d'argent. Elle peut porter sur la pleine propriété, la nue-propriété, ou l'usufruit d'un bien. Ce peut être des biens à usage culturel, social, éducatif ou encore sportif sans que cette liste ne soit limitative. Rien n'interdit à une collectivité publique de recevoir un bien, y compris à l'extérieur de son territoire, sur une autre commune limitrophe, voire dans toute la France ou même à l'étranger.

Mais il convient d'être prudent car ces libéralités peuvent être grevées de charges lourdes (rénovation ou entretien pour un bâtiment, assurance pour des œuvres d'art, etc.) ou de contraintes embarrassantes. Avant d'accepter, il faut donc évaluer soigneusement les contreparties demandées et la capacité à les assumer.

Les dons et legs faits aux communes obéissent donc à une procédure juridique assez précise, qu'il s'agisse de l'acceptation de ces libéralités par la commune, ou de la gestion des biens donnés ou légués.

### ➤ **Compétence du conseil municipal et procédure d'acceptation**

Aux termes de l'article L.2242-1 du CGCT, le conseil municipal doit délibérer sur l'acceptation des dons et legs faits à la commune, ce qui signifie que le conseil peut décider d'accepter, de transiger avec les héritiers de l'auteur de la libéralité, ou de refuser le don ou legs.

Le maire a toujours le droit, à titre conservatoire, d'accepter les dons et legs et former, avant l'autorisation, toute demande en délivrance (article L.2242-4 du CGCT). Autrement dit, une délibération du conseil municipal sera toujours nécessaire.

Néanmoins, si le don ou le legs n'est grevé ni de conditions, ni de charges, le maire peut recevoir, conformément à l'article L.2122-22 9° du CGCT, délégation du conseil municipal pour la durée de son mandat, pour l'accepter, à charge pour le maire d'en rendre compte au conseil municipal lors de sa prochaine réunion.

En revanche, si le don ou le legs est subordonné à des conditions ou des charges particulières, son acceptation relève du seul conseil municipal.

Autrement dit, la compétence pour accepter des dons et legs est répartie entre le conseil municipal et le maire en fonction de l'existence ou non de conditions ou charges grevant la libéralité.



### **Attention :**

Les libéralités dont peut bénéficier une collectivité publique sont soumises aux principes de légalité et de spécialité. En clair, elles doivent être licites, ne pas contrevenir à un texte de loi (une contrepartie de don consistant à entretenir une école confessionnelle est inenvisageable, par exemple) et rentrer dans le cadre des attributions de la collectivité.

#### ➤ **Dons**

En matière de donation, il y a généralement lieu à acceptation provisoire par le maire, qui a pour effet de rendre la donation irrévocable, alors même que le donateur viendrait à décéder avant l'acceptation définitive par le conseil municipal.

En pratique, après avoir accepté provisoirement et fait procéder s'il y a lieu à une expertise des biens, objet de la donation, le maire invite le conseil municipal à se prononcer, notamment sur les conditions particulières de la donation. La délibération du conseil municipal l'autorisant à accepter définitivement la donation rétroagira au jour de l'acceptation provisoire.

Précision ici faite que la donation doit être reçue par acte notarié et qu'il n'est pas possible de recourir à un acte administratif.

Cependant, de nombreux dons manuels sont effectués sans formalisme. Cette pratique a été validée par la Cour de cassation. Mais cette procédure exclut alors tout contrôle du notaire ou la possibilité d'introduire des clauses particulières et est contraire au principe d'acceptation de la donation par l'organe délibérant.



### **Attention :**

A la différence du legs, il n'y a pas de consultation de la famille du donateur, les héritiers réservataires ne disposant d'aucun recours jusqu'à l'ouverture de la succession. Ce n'est qu'après le décès du donateur qu'ils pourront éventuellement agir, en réduction du don, s'ils estiment qu'il dépasse la quotité disponible.

#### ➤ **Legs**

Tout notaire constitué dépositaire d'un testament contenant un legs en faveur d'une commune est tenu, dès l'ouverture du testament, d'adresser au maire la copie intégrale des dispositions testamentaires (article R.2242-1 du CGCT).

En cas de legs à une commune, les héritiers sont admis à formuler des réclamations relativement aux dispositions testamentaires auprès du ministre de l'Intérieur, dans un délai de six mois à compter de l'ouverture du testament. En cas de réclamation, le ministère informe le maire ou le représentant de l'établissement. La commune ne peut alors accepter le legs qu'après autorisation donnée par décret en Conseil d'État. Il convient donc d'attendre l'expiration du délai de réclamation avant de faire accepter définitivement le legs.

En ce qui concerne les actes à établir pour recueillir un legs, il existe les mêmes procédures que pour une personne privée.

La commune doit consulter les héritiers avant de prendre une décision (notamment au cas où l'acceptation poserait des problèmes avec les autres héritiers), la délibération du conseil municipal ne pouvant intervenir qu'après l'accomplissement de certaines formalités.

#### ➤ **Charges et conditions grevant une libéralité**

Le bien objet de la libéralité va entrer dans le domaine de la commune et dès lors, en fonction de sa nature et de sa destination, va être inclus soit dans le domaine public, soit dans le domaine privé de la commune et être soumis en conséquence aux statuts et aux règles propres à ces domaines, notamment quant aux règles de l'inaliénabilité et de l'imprescriptibilité propres au domaine public.

Rappel : les libéralités en faveur des personnes publiques sont exonérées de toute perception des droits de mutation à titre gratuit.

Dans la plupart des cas, les dons et legs faits aux communes sont assortis de charges et conditions liées, par exemple, à l'affectation ou à l'entretien du bien donné ou légué (ex : un terrain est légué à la commune afin qu'elle y construise une maison de retraite).

La commune peut toutefois souhaiter donner une autre affectation au bien en question : les articles 900-2 à 900-8 du code civil relatifs à la révision des charges opposées à certaines libéralités donne cette possibilité sous réserve du respect d'une procédure particulière qui doit impérativement être observée sous peine d'une double sanction :

- la révocation judiciaire de la libéralité, qui conduit le donataire à restituer le bien dans l'état où il se trouvait au jour de la donation et, le cas échéant, à rembourser au disposant ou à son successeur universel les dépenses que nécessitait la remise du bien en cet état (C. Cass., 6 avril 1994, commune d'Arcan c/ de l'Estaille et autres) ;
- l'annulation par le juge administratif de la décision donnant à la libéralité une affectation non-respectueuse des conditions et charges grevant la libéralité (C.E., 10 février 1990, Commune d'Eguilles).

La procédure de révision des conditions et charges grevant une libéralité doit tout d'abord se dérouler devant le juge judiciaire, la matière des libéralités appartenant au droit civil.

La demande au juge civil d'une révision des charges est conditionnée par un changement de circonstances rendant l'exécution soit extrêmement difficile, soit sérieusement dommageable (article 900-2 code civil).

La demande est formée devant le tribunal civil contre les héritiers ; elle l'est en même temps contre le Ministère Public – procureur de la république s'il y a doute sur l'existence ou l'identité de certains d'entre eux ; en l'absence d'héritiers, elle est formée contre le Ministère Public – procureur de la république (article 900-3 du code civil).

La demande de révision n'est recevable que dix ans après la mort du donateur ou du légataire (article 900-5 du code civil).



**Attention :**

Dès lors que la plupart des dons et legs sont subordonnés à des conditions et charges pour la commune (entretien d'un bâtiment, d'un jardin, construction d'un musée...), celle-ci devra examiner attentivement les clauses du testament.

Au cas où les conditions seraient trop rigoureuses ou floues, il vaut mieux que la commune refuse le don ou legs. En effet, l'acceptation par le conseil municipal est définitive et la commune est tenue d'exécuter toutes les charges et conditions stipulées dans le testament : à défaut, les héritiers pourraient lui faire un procès et reprendre leurs biens, ce qui peut avoir des conséquences financières graves pour la commune, qui devra non seulement restituer ces biens mais aussi les fruits de ces biens (loyers,...).

La collectivité qui accepte un don ou un legs conditionné, engagera sa responsabilité si elle renonce au don ou au legs au motif que les conditions posées ne sont pas réalisables (CAA Marseille, 28 juin 2004, ville de Nice).

Il est à noter enfin, qu'un arrêt du Conseil d'Etat a posé le principe, lequel s'applique également aux collectivités territoriales, de prendre en considération, en cas de don ou de legs, l'ensemble des charges et conditions grevant le bien (CE, 29 mars 2006, req. N° 284-276).

Enfin, il faut faire attention à l'objet de la donation ou du legs, la commune ne pouvant accepter légalement tous les biens sous n'importe quelle condition (voir en ce sens TA de Grenoble, 26 octobre 2005, fédération de l'Isère de la fédération nationale de la libre pensée française : illégalité d'une donation d'église par une association avec remise à sa disposition).

Les établissements publics communaux (exemple les CCAS) acceptent et refusent les dons et legs qui sont faits (articles L.2242-3 du CGCT).