

Guide général pour la gestion et la valorisation du patrimoine immobilier local, productif de revenus

Fiscalité locale et mobilisation des ressources



Table des matières

Introduction	3
I. Les éléments de base pour une valorisation du patrimoine immobilier des communes	5
1. Consistance du patrimoine immobilier productif de revenus	5
2. Responsabilité de la commune dans la valorisation du patrimoine immobilier local	6
II. Le recensement du patrimoine immobilier productif de revenus	7
1. Les obligations : le recensement et l'inventaire	7
1.1. L'inventaire des biens immobiliers de la commune	7
1.2. Les règles et les procédures de recensement et d'inscription :	8
2. L'état des lieux du patrimoine immobilier local	9
2.1. Les biens exploités	10
2.2. Les biens non exploités	10
III. L'exploitation des biens communaux immobiliers productifs de revenus	11
1. Les mesures et les modalités d'exploitation des biens communaux immobiliers	11
1.1. Cadre légal et réglementaire	11
1.2. Les types de contrats d'exploitation	12
1.3. Eléments de gestion des contrats de location	12
1.4. Actualisation des cahiers des charges et de location	15
1.5. Le renouvellement des contrats	15
2. Droits de voirie, place, stationnement.	15
2.1. Les droits de voirie	16
2.2. Les droits de stationnement	17
IV. Les modes de gestion	17
1. La gestion en régie directe	18
2. La concession	18
3. L'exploitation par l'établissement public communal	18

V. Le recouvrement des droits, loyers et créances des communes et leur suivi _____ 19

1. Les principes sur l'exécution des recettes _____	19
2. Les règles de l'établissement de l'ordre de recette _____	19
2.1. La préparation de l'ordre de recette par le P/APC _____	19
2.2. Contenu _____	20
2.3. Délais _____	20

Introduction

Qui sommes-nous ?

La VNG International est l'agence de coopération internationale de l'Association des municipalités néerlandaises (VNG). La VNG, étant l'une des associations de gouvernements locaux les plus anciennes et les plus solides au monde, nos racines dans les gouvernements locaux sont profondes. C'est une seconde nature pour nous de travailler à la fois au niveau technique et politique du gouvernement local.

Shiraka Algérie - Initiative pour des municipalités efficaces, inclusives et prospères

Le programme « Shiraka Algérie – Initiative pour des municipalités efficaces, inclusives et prospères » a été conçu avec pour objectif général d'accompagner l'Algérie et sa démarche de développement territorial intégré, dans le cadre du nouveau processus de déconcentration-décentralisation. Dans la logique de sa formulation, le programme s'est concrétisé par l'élaboration, sous l'égide du Ministère de l'Intérieur, des Collectivités Locales et de l'Aménagement du Territoire (MICLAT), de quatre projets pilotes précisant les domaines d'intervention ainsi que les zones géographiques concernées.

La VNG International à travers ses expert.es locaux et internationaux a accompagné les responsables nationaux et locaux dans la mise en œuvre de ces projets, à travers un diagnostic, le renforcement des capacités, a assuré le transfert du savoir et du savoir-faire néerlandais, et a développé des livrables au profit des wilayas/communes concernées.

Ce programme de coopération bilatérale entre l'Algérie et les Pays-Bas est financé par l'Ambassade du Royaume des Pays-Bas à Alger. Le programme a été mis en œuvre par la VNG International, entre 2019 et 2022.

Fiscalité locale et mobilisation des ressources

Ce « Guide pour la gestion et la valorisation du patrimoine immobilier local, productif de revenus » a été élaboré dans le cadre du projet pilote « Fiscalité locale et mobilisation des ressources » pour une utilisation de ressources pour toutes communes. Pour ce projet pilote, deux guides ont été développés, celui-ci et le « Guide de la fiscalité locale », offrant un appui à l'Algérie dans la poursuite des réformes de système fiscal local.

Introduction au Guide de la gestion et la valorisation du patrimoine immobilier local, productif de revenus

La commune, cellule de base et de proximité, est l'un des acteurs les plus concernés par la satisfaction des besoins locaux. Etant donné que leurs missions couvrent plusieurs services publics, nécessaires à la vie quotidienne de la communauté, leur implication dans la mobilisation des ressources, notamment patrimoniales, devient une nécessité.

La question de la valorisation du patrimoine immobilier local occupe de plus en plus la scène de la gestion publique locale. La dynamique des réformes lancées au profit des collectivités locales vise en premier lieu à une meilleure prise en charge des besoins croissants et essentiels des citoyens.

Dans ce cadre, la nécessité de mobiliser le maximum de ressources locales devient une priorité. A côté des ressources fiscales, instables et centralisées, les ressources patrimoniales constituent un gisement considérable, dont il est nécessaire de l'exploiter.

Le Code communal (*Loi n° 11-10 du 22 juin 2011*) pose un certain nombre de principes, procédures, et techniques permettant la valorisation du patrimoine immobilier local.

L'objectif de ce guide est de présenter les grandes lignes permettant d'identifier, gérer, et valoriser le patrimoine immobilier local des communes, productif des revenus.

Aussi, il tient compte des différentes observations formulées par la Cour des comptes sur la gestion de ce patrimoine immobilier à l'occasion de son rapport annuel de 2019 (*JORADP n° 75/2019*) et en propose des éclairages pratiques.

Il s'adresse, en premier lieu, aux cadres communaux en exercice chargés de la gestion du patrimoine ainsi que les cadres nouvellement affectés auxdits services.

I. Les éléments de base pour une valorisation du patrimoine immobilier des communes

1. Consistance du patrimoine immobilier productif de revenus

Au sein du patrimoine des communes, il est important de distinguer :

- Les biens que les communes détiennent au même titre que de simples particuliers : ils constituent ce que l'on appelle le domaine privé des communes. Ce sont des biens qui n'ont aucune affectation particulière, ni usage spécifique et pour lesquels les règles du Code civil sont généralement applicables ;

Conformément au Code communal (*art. 159*), le patrimoine immobilier, domaine privé de la commune comprend, entre autres :

- l'ensemble des constructions et terrains appartenant à la commune ;
- les locaux à usage d'habitation et leurs dépendances ;
- les terrains nus ;
- les biens immeubles non encore affectés, acquis ou réalisés par la commune ;
- les immeubles et locaux à usage professionnel, commercial ou artisanal ;
- les biens déclassés du domaine public de la commune faisant retour ;
- les biens provenant du domaine privé de l'Etat ou de la wilaya, cédés ou dévolus en toute propriété à la commune.

En somme, s'agissant du patrimoine immobilier communal productif de revenus, il englobe principalement :

- I. les locaux à usage commercial et professionnel et ceux à usage d'habitation ainsi que les autres biens gérés en la forme d'une concession ou d'une délégation,*
- II. Les biens pour lesquels les communes ont opté pour la création d'un service technique, conformément aux dispositions de l'article 149 de la loi n° 11-10 du 22 juin 2011, relative à la commune : les marchés, les abattoirs, les crèches et les aires de stationnement (parkings).*

- Les biens dont les communes se servent pour la réalisation de leurs prestations de service public : ils constituent le domaine public des communes, et sont soumis aux règles du droit public et bénéficient d'un régime juridique spécial visant à les protéger.

Conformément aux dispositions de l'article 158 du Code communal :

« Le domaine public de la commune est constitué du domaine public naturel et du domaine public artificiel, conformément aux dispositions de la loi régissant le domaine national.

Les biens communaux relevant du domaine public de la commune sont inaliénables, imprescriptibles et insaisissables. »

Le domaine public naturel de la commune comprend notamment :

- Le domaine public maritime (plages, sols et sous-sols de la mer...) ;
- Les richesses et les ressources naturelles (mines ; carrières...).

Le domaine public artificiel de la commune comprend les immeubles résultant de l'action humaine tels que :

- Les bâtiments ;
- Les réseaux routiers et de voirie communale et leurs dépendances ;
- Les stations, gares et aires de stationnement des bus, cars, taxis et véhicules ;
- Les espaces constituant les abords des routes et des voies publiques ;
- Les équipements sportifs, culturels, et de loisirs (stade municipal...).

2. Responsabilité de la commune dans la valorisation du patrimoine immobilier local

Cette responsabilité se pose sur un double plan :

- a. **Une responsabilité générale** : suivant laquelle toutes les instances de la communes sont responsables de la mobilisation de ses ressources y compris patrimoniales.

Art. 169. — *La commune est responsable de la gestion des ressources financières qui lui sont propres. Elle est également responsable de la mobilisation de ses ressources. (Code communal-Loi n° 11-10 du 22 juin 2011)*

- b. **Une responsabilité spécifique** : Elle incombe aussi bien sur le Conseil délibérant (l'Assemblée populaire communale-APC) que sur le Président de l'APC (exécutif communal).

Art. 82. — *Sous le contrôle de l'assemblée populaire communale, le président de l'assemblée populaire communale accomplit, au nom de la commune, tous les actes de conservation et d'administration des biens et des droits constituant le patrimoine de la commune. (Code communal-Loi n° 11-10 du 22 juin 2011).*

Art. 163. — *L'assemblée populaire communale est tenue de prendre périodiquement les mesures nécessaires pour valoriser et rentabiliser les biens communaux. (Code communal-Loi n° 11-10 du 22 juin 2011).*

En effet, cette responsabilité organique est détaillée comme suit :

2.2.1. La responsabilité de l'Assemblée populaire communale (APC) :

Issue des dispositions de l'article 163 du C.C. qui prévoit que : « *L'assemblée populaire communale est tenue de prendre périodiquement les mesures nécessaires pour valoriser et rentabiliser les biens communaux.* »

- L'Assemblée populaire communale veille, sous la responsabilité de son président, à la tenue et à la mise à jour du sommier de consistance et du registre d'inventaire. (Art. 162 C.C.).
- L'Assemblée populaire communale organise la gestion et le contrôle des marchés communaux, des marchés forains, foires et expositions, organisés sur le territoire de la commune (Art. 168 C.C.)

2.2.2. La responsabilité du Président de l'APC en sa qualité d'ordonnateur (loi n° 90-21 relative à la comptabilité publique)

Les dispositions de l'art. 32 de la loi n° 90-21 relative à la comptabilité publique prévoit que : « *Les ordonnateurs sont responsables civilement et pénalement de la conservation et de l'utilisation des biens acquis sur les deniers publics. A ce titre, ils sont personnellement responsables de la tenue des inventaires des biens meubles et immeubles acquis ou dont ils sont affectataires.* ».

II. Le recensement du patrimoine immobilier productif de revenus

Pour bien gérer leur patrimoine, les collectivités locales doivent préalablement bien le connaître et bien en mesurer le potentiel. Aujourd'hui, force est de constater que cette évidence est loin d'être la règle au regard des pratiques constatées dans bon nombre de communes et au regard de la méconnaissance chronique du patrimoine immobilier qu'elles possèdent (*Cf. rapport annuel de la Cour des comptes 2019/JORA n° 75*).

Un inventaire physique complet doit permettre non seulement de connaître la consistance de ces biens mais également d'en donner les informations précises. Tous ces éléments constituent des préalables indispensables pour mettre en œuvre une démarche de gestion du patrimoine en *bonus pater familias*.

1. Les obligations : le recensement et l'inventaire

1.1. L'inventaire des biens immobiliers de la commune

L'inventaire du patrimoine immobilier consiste à identifier physiquement le patrimoine communal, par un recensement exhaustif de tous les biens existants, exploités ou à exploiter par la commune. L'objectif principal de cette opération est une transcription dans un registre *ad hoc* ouvert auprès de chaque collectivité, à savoir : le sommier de consistance (*art. 160 Code communal*). La commune a aussi l'obligation de mettre à jour ce sommier de consistance (*art. 162 Code communal*).

Ce registre doit retracer fidèlement les mouvements de biens domaniaux et doit refléter, de façon précise, leur situation et le contenu réel du patrimoine d'appartenance ou d'affectation car, au sens de l'article 164 du Code communal, aucune dépense afférente à un bien communal ne peut être engagée si la situation de ce bien n'est pas assainie et enregistrée au niveau du sommier de consistance.

1.2. Les règles et les procédures de recensement et d'inscription :

Les communes sont tenues de parachever le recensement de leur patrimoine, et d'assurer la tenue régulière du sommier de consistance. Cette obligation a été rappelée par plusieurs textes : Le décret n° 91-455 du 23 novembre 1991 relative à l'inventaire des biens du domaine national ; ainsi que les notes ministérielles (*ex. note ministérielle n° 111/93 du 1er février 1993 ; note n° 00419/97 du 2 septembre 1997*).

Pour ce faire, elles doivent observer les étapes et les règles suivantes :

1.2.1) Le recensement : Cette opération devrait, selon les cas, s'appuyer sur :

- Le personnel communal qualifié et formé ;
- La création par délibération d'une commission *ad hoc* chargée du recensement des biens immobiliers, suivant un objet et des délais précis (articles 33 et s. du Code communal) ;
- Le recours aux bureaux spécialisés d'architectures et de géomètres par le moyen de conventions.

1.2.2) L'inscription

L'aboutissement de l'opération du recensement permet à la fois :

- Une inscription de leurs biens immobiliers au tableau général des immeubles du domaine national, afin d'obtenir les certificats et titres y afférents et permettant une identification juridique du bien.
- Une inscription des biens immeubles communaux dans le sommier communal de consistance, et ce, conformément aux articles 160 à 162 du Code communal. Comme rappelé plus haut, la tenue et la mise à jour périodique de ce registre revêt un caractère obligatoire et relève de la responsabilité exclusive des communes.

1.2.3) Contenu du sommier de consistance :

L'instruction ministérielle n° 111/93 du 1er février 1993 sur la gestion et la valorisation du patrimoine communal précise que le sommier de consistance donne la description et la valeur des immeubles, indique leur affectation et retrace leur modification et leur mouvement, ce qui implique une actualisation périodique et permanente des renseignements qui y sont contenus.

Le sommier de consistance est tenu pour faciliter la tenue de la comptabilité de l'ordonnateur, ainsi que le contrôle sur les opérations de dépenses inhérentes à ce patrimoine par le trésorier communal et aussi pour permettre l'établissement d'états spéciaux ou de situations statistiques destinés au trésorier communal ou à l'autorité de tutelle.

Le sommier de consistance doit permettre la vérification de l'actif. Les créances, titres et valeurs, propriétés et autres biens possédés par la commune, qu'ils soient productifs ou non de revenus, y sont enregistrés.

L'inscription doit donner des renseignements concernant les baux, titres de créances, contrats de prêts ou de dépôts de titres ou inscriptions de rentes et permet ainsi d'éviter la tenue d'un registre des titres en plusieurs années.

En somme, le registre de consistance du patrimoine communal comprend tous les biens meubles ou immeubles, dont les opérations de gestion (acquisition, construction, grosses réparations, vente...) sont retracées à la section d'équipement du budget.

Toutes les inscriptions portées au livre de consistance du patrimoine communal sont affectées d'un numéro. Ce dernier est reporté, en tant que de besoin, sur les titres de recettes ou mandats correspondants.

C'est ainsi, le sommier de consistance, décrit essentiellement à l'annexe 29, doit être exhaustif et les colonnes entièrement renseignées, notamment :

- La référence comptable,
- La valeur approximative actuelle,
- Les délais de paiement et les recettes annuelles ;
- Les informations relatives aux immobilisations en cours ;
- Les informations relatives à l'exploitation des immobilisations génératrices de revenus : date de location, durées de location...

1.2.4) L'actualisation du sommier de consistance :

Le sommier de consistance est un document de référence qui devrait être actualisé et mis à jour en continu. Cette actualisation intervient essentiellement :

- A chaque évènement intervenant dans la gestion d'un bien immobilier : acquisition ; cession ; clôture d'un projet réalisé ;
- A chaque fin d'année lors de la préparation du budget primitif ;
- A la fin de chaque mandat électoral.

2. L'état des lieux du patrimoine immobilier local

Au-delà des aspects réglementaires relatifs aux opérations d'inventaire, de recensement et d'inscription, le service du patrimoine devra faire un état des lieux de la consistance du patrimoine immobilier productif de revenus et faire ressortir :

- Les biens faisant l'objet d'une exploitation d'un côté ;

- Les biens non exploités d'un autre côté.

2.1. Les biens exploités

L'examen des biens exploités permet d'apprécier les conditions d'exploitation du patrimoine immobilier et réfléchir sur les moyens de leur valorisation.

En effet, il s'agit de vérifier entre autres :

- L'efficacité en termes de mode de gestion du bien immobilier en comparaison avec les charges supportées ;
- L'existence ou pas des contrats de location pour les biens loués, les dates d'expiration et le renouvellement ;
- Les taux de loyer et la possibilité de leur actualisation, notamment pour les locaux commerciaux ;
- La situation des locaux et logements de fonction et l'existence ou pas de contrats de location.
- La situation des biens immobiliers occupés par des associations sans titre légal et sans paiement des prix de loyers.

2.2. Les biens non exploités

Pour les biens non exploités, la commune devrait prendre un certain nombre de mesure permettant ainsi de contenir le manque à gagner pour les budgets locaux.

2.2.1) La démarche :

S'agissant des biens non exploités, il y a lieu d'en rechercher les causes et proposer les solutions adéquates en vue de leur mise en exploitation dans les meilleurs délais.

Parmi les solutions proposées pour ces biens non exploités, à l'exemple des locaux à caractère commercial :

- Le changement d'activité ;
- La réhabilitation ;
- Le réaménagement.

2.2.2) Le cas des locaux commerciaux « emplois de jeunes »

Ce sont des locaux réalisés sur le budget de l'Etat pour aider les jeunes chômeurs à exercer une activité. L'ordonnance n° 05-05 du 25 juillet 2005 portant loi de finances complémentaire pour 2005 a confié la gestion de ces locaux aux collectivités locales concernées, et le produit en question est porté au budget de ces collectivités conformément aux dispositions de l'article 62 de la loi n° 10-13 du 29 décembre 2010 portant loi de finances pour 2011.

Les modalités du transfert de la propriété de ces locaux aux collectivités locales ont été fixées par les dispositions du décret exécutif n° 11-119 du 20 mars 2011, et de l'arrêté interministériel du 8 janvier 2017, fixant les modalités de transfert de propriété, à titre gracieux, des locaux réalisés dans le cadre du programme « *emploi de jeunes* », du patrimoine privé de l'Etat vers le patrimoine privé des communes.

Cependant, l'opération de mise en exploitation des locaux au profit de jeunes et la conclusion des contrats de location y afférents n'a pas été complétée d'une manière satisfaisante.

Pour pallier le manque à gagner, il y a lieu donc de procéder à un certain nombre de mesures telles que :

- Le changement d'activité en cas d'inadéquation de l'activité avec la localisation de ces locaux ;
- L'entretien et/ou la réhabilitation des sites abritant lesdits locaux.

III. L'exploitation des biens communaux immobiliers productifs de revenus

L'exploitation du patrimoine immobilier relève de la responsabilité exclusive de la commune. Le président de l'APC, sous le contrôle de l'Assemblée délibérante, doit, conformément à l'article 82 du Code communal, « *prendre les initiatives pour développer les revenus de la commune* ».

Aussi, la connaissance et la maîtrise de l'occupation des locaux sont des conditions préalables et essentielles pour aboutir à une optimisation des contrats de location entre autres. Il s'agira de repérer les biens concernés, d'en vérifier la propriété et les caractéristiques, de contrôler l'exactitude des informations portées dans les contrats. La connaissance précise des coûts d'exploitation doit permettre *in fine* de s'interroger à tout moment sur la nécessité de conserver le bien, de l'entretenir ou plutôt réfléchir sur l'opportunité de le céder.

En somme, une collectivité locale possède un patrimoine riche et diversifié qu'elle peut louer, concéder, ou l'exploiter directement. De la même manière, la collectivité locale est gestionnaire d'un important domaine public dont elle peut en autoriser l'occupation ou l'usage.

1. Les mesures et les modalités d'exploitation des biens communaux immobiliers

1.1. Cadre légal et réglementaire

Le cadre légal et réglementaire pour l'exploitation de ces biens comprend notamment :

- La loi n° 90-30 du 1er décembre 1990, modifiée et complétée, portant loi domaniale ;

- La loi communale du 22 juin 2011 (Code communal) ;
- Les Codes : civil et commercial ;
- Le décret exécutif n°89-10 du 7 février 1989 fixant les modalités d'occupation des logements concédés par nécessité absolue de service ou utilité de service et les conditions de cessibilité de ces logements ;
- Le décret n° 89-98 du 20 juin 1989 fixant les règles régissant les loyers applicables aux logements et les locaux appartenant à l'Etat, aux collectivités locales et aux établissements et organismes en dépendant.

1.2. Les types de contrats d'exploitation

L'exploitation des biens communaux immobiliers productifs de revenus donne lieu à l'établissement d'un titre légal. C'est ainsi :

Pour les logements, il est nécessaire d'établir des *contrats* tout comme les locaux à usage commercial et professionnel.

Article 2 : « tout logement ou local appartenant à l'Etat, aux collectivités locales, aux établissements et organismes publics en dépendant occupé, utilisé ou détenu par toute personne physique ou morale publique ou privée, autre que son propriétaire, donne lieu à l'établissement d'un contrat de location et paiement d'un loyer » (Décret exécutif n° 89-98 du 20 juin 1989).

- Pour les marchés, abattoirs, crèches, il est nécessaire d'établir *un cahier des charges* suivi par *une convention ou un contrat individualisé*.
- Pour les locaux communaux destinés à abriter les associations ou les organisations à caractère social, en vue de la réalisation d'activités à caractère social d'utilité publique ou d'intérêt général, doivent faire l'objet *d'une convention* établie dans le cadre d'une concession conformément aux dispositions du *cahier de charges* annexé au décret exécutif n° 93-156 du 7 juillet 1993 relatif à la concession d'un droit d'usage de biens relevant du domaine national aux associations et organisations à caractère social.

A rappeler que la location peut être utilisée pour tous les biens du domaine privé : les immeubles destinés au logement ou à des activités professionnelles, culturelles ou autres. Elle prend les mêmes formes et est soumise aux mêmes conditions qu'une location consentie par un particulier : les litiges y relatifs ont le caractère civil et commercial.

1.3. Eléments de gestion des contrats de location

1.3.1) Les modes de passation des contrats

L'exploitation des biens communaux immobiliers (locaux commerciaux, marchés...) est basée sur le principe de l'adjudication.

1.3.2) Procédures de l'adjudication

L'adjudication commence par l'institution d'un comité communal d'adjudication conformément à l'article 191 du Code communal.

Le comité est composé des membres suivants :

- Le président de l'assemblée populaire communale, président ;
- deux (2) élus désignés par l'assemblée populaire communale, membres ;
- Le secrétaire général de la commune, membre ;
- Le représentant des services des domaines.

Bien entendu, l'adjudication est effectuée sur la base d'un cahier des charges, validé par le comité communal d'adjudication, conformément à la législation et à la réglementation en vigueur.

La mise à prix est fixée par les services des domaines de la wilaya.

Toute adjudication donne lieu à l'établissement d'un procès-verbal, comportant l'ensemble des observations. Il est signé par tous les membres du comité communal d'adjudication.

Le procès-verbal d'adjudication et le marché public sont adoptés par délibération de l'assemblée populaire communale.

Le procès-verbal d'adjudication et le marché public sont adressés au wali, accompagnés de la délibération y afférente (art. 194 du Code communal).

1.3.2) Le contenu d'un contrat

1.3.2.1) Pour les logements à caractère d'habitation

Le contrat établi par le P/APC doit établir les informations précises sur le logement, les parties communes et privatives ainsi que le loyer. Le contrat de bail doit préciser :

- Le nom et la qualité du représentant de l'APC agissant au nom de la commune ;
- Le nom du locataire ;
- La date de début du bail ;
- La durée du bail ;
- La destination précise du logement ;
- La surface d'habitation ;
- Les conditions de fin de bail ;
- Le montant du loyer et les révisions périodiques prévues ;
- Les obligations du locataire : charges ; assurances, etc.

Ainsi, conformément à l'instruction ministérielle n° 96 du 10 mars 2016 a insisté sur la nécessité de mettre à jour des loyers au titre d'occupation des logements et de les fixer au même titre que ceux appliquées par les OPGI et l'AADL.

1.3.2.1) Pour les logements à caractère professionnel et commercial

1.3.2.1.1) Principes et contenus des contrats de bail commercial

Le contrat commercial est un contrat de location d'un local dans lequel est exercée une activité commerciale, industrielle ou artisanale. Le local doit servir à l'exploitation d'un fonds de commerce.

Si le montant initial du loyer est déterminé par voie administrative *via* notamment les services du domaine de la wilaya, sa révision quant à elle est strictement du ressort des services communaux. Dans tous les cas, elle doit tenir compte de la valeur locative réelle.

Le locataire bénéficie soit d'un renouvellement du bail à partir d'une durée initiale de 3 ans et qui ne dépasse pas une durée globale de 9 ans (règle de durée : 3/6/9).

Le contrat de bail commercial doit contenir les informations suivantes :

- Identités et adresses du bailleur et du locataire ;
- Types d'activité à exercer dans le local ;
- Montant des loyers, charges et conditions d'actualisation ;
- Mode de règlement du loyer ;
- Droit au renouvellement du bail ;
- Durée du bail ;
- Mode et conditions de résiliation du bail.

La conclusion d'un contrat commercial n'est possible que si le local est administrativement affecté à l'exercice d'une activité commerciale, industrielle ou commerciale. Sinon, un changement d'affectation du local est nécessaire.

1.3.2.1.2) Le cas des locaux commerciaux obtenus dans le cadre du programme « emploi des jeunes » :

La location est formalisée par un contrat entre le président de l'assemblée populaire communale concernée et le bénéficiaire (*art. 4 du décret exécutif n° 11-119 du 20 mars 2011 fixant les conditions et les modalités de mise à disposition de locaux réalisés dans le cadre du programme « emploi des jeunes »*).

Le contrat doit préciser, notamment, le caractère suspensif de la location dans le cas de non-règlement de trois (3) mensualités consécutives.

Le locataire doit exploiter personnellement et directement le local et le mettre en exploitation sous peine de résiliation du contrat, dans les six (6) mois qui suivent la mise du local à sa disposition.

La durée du contrat de location est fixée à trois (3) ans renouvelables par tacite reconduction.

Le modèle-type du contrat de location est joint en annexe du décret cité ci-dessus (*JORADP n° 17/2011*).

1.4 Actualisation des cahiers des charges et de location

L'instruction ministérielle n° 96 du 10 mars 2016 relative à la valorisation des biens des collectivités locales a insisté sur la nécessité d'actualisation des cahiers des charges ainsi que les contrats de location et des prix des loyers.

1.5. Le renouvellement des contrats

En principe, les contrats de locations sont régis par le droit commun. En effet, l'article 110 du décret n° 12-427 pose le principe général pour le renouvellement des contrats de location d'immeubles ou de locaux à usage commercial, s'agissant du domaine privé de l'Etat, et suivant lequel :

*« Le renouvellement des baux à loyers d'immeubles ou de locaux à usage commercial, industriel ou artisanal, dépendant du domaine privé de l'Etat, se fait conformément aux lois et règlements en vigueur régissant les rapports entre bailleurs et preneurs ou locataires. ».*L

Pour la question du renouvellement des contrats, les dispositions de l'article 469 bis du Code civil prévoient que :

« Le bail n'est pas transmissible aux héritiers.

Toutefois, en cas de décès du preneur, et sauf convention contraire, le contrat continue jusqu'à son terme ; dans ce cas, des héritiers qui vivaient habituellement avec lui pendant six (06) mois peuvent mettre fin au contrat si les charges du bail sont devenues trop onéreuses (...)

Le droit de mettre fin au bail doit être exercé dans les (06) suivant le décès du preneur. ».

2. Droits de voirie, place, stationnement.

Le renforcement des capacités financières des collectivités locales ne se limite pas à l'exploitation et la valorisation des biens immobiliers notamment ceux à caractère commercial et d'habitation, mais aussi des produits accessoires au domaine communal, tels que l'occupation temporaire des espaces publics, ainsi que les droits de places et de stationnement.

L'usage privatif, à titre temporaire, du domaine public est régi, notamment, par les textes suivants:

- La loi n° 90-30 du 1er décembre 1990 portant loi domaniale, modifiée et complétée ;
- Le décret exécutif n° 04-392 du 1er décembre 2004 relatif à la permission de voirie et droit d'exploitation des espaces publics et des droits de stationnement ;
- Le décret n° 12-427 du 16 décembre 2012 fixant les conditions et modalités d'administration et la gestion des biens du domaine public et privé de l'Etat.
- L'utilisation ou l'occupation temporaire, à des fins privatives, des dépendances domaniales est subordonnée à une autorisation administrative préalable et donne lieu au paiement de redevances par l'utilisateur.

En somme, il s'agit de s'acquitter de deux types de droits : les droits de voirie ; et les droits de stationnement et de place.

2.1. Les droits de voirie

Ces droits représentent les redevances que les communes peuvent percevoir à l'occasion de la délivrance de permissions pour la construction, la réparation d'immeubles bordant les voies urbaines, etc.

Ainsi, l'utilisation ou l'occupation temporaire, à des fins privatives, des dépendances domaniales est subordonnée à une autorisation administrative préalable et donne lieu au paiement de redevances par l'utilisateur.

A ce titre, la loi de finances pour 2005 a fixé dans son article 49, les montants des redevances dues à l'Etat, à la wilaya ou aux communes pour l'utilisation temporaire du domaine public.

« Art. 94. — Les redevances, visées par les articles 62 et 70 de la loi n° 90-30 du 1er décembre 1990 portant loi domaniale dues à l'Etat, à la wilaya ou aux communes pour l'utilisation privative et temporaire d'une partie du domaine public suite à une permission de voirie par des personnes physiques ou morales de droit privé ou public sont fixées comme suit :

a) Pour les communes de moins de 20.000 habitants :

- 200 DA moins de 50 mètres ;
- 500 DA de 50 mètres à 100 mètres ;
- 5.000 DA de 100 mètres à 1.000 mètres ;
- 10.000 DA plus de 1.000 mètres.

b) Pour les communes entre 20.000 et 50.000 habitants :

- 300 DA moins de 50 mètres ;
- 1.000 DA de 50 mètres à 100 mètres ;
- 10.000 DA de 100 mètres à 1.000 mètres ;
- 20.000 DA plus de 1.000 mètres.

c) Pour les communes entre 50.000 et 100.000 habitants :

- 500 DA moins de 50 mètres ;
- 2.000 DA de 50 mètres à 100 mètres ;
- 15.000 DA de 100 mètres à 1.000 mètres ;
- 30.000 DA plus de 1.000 mètres.

d) Pour les communes entre 100.000 et 500.000 habitants :

- 800 DA moins de 50 mètres ;
- 4.000 DA de 50 mètres à 100 mètres ;
- 20.000 DA de 100 mètres à 1.000 mètres ;
- 40.000 DA plus de 1.000 mètres.

e) Pour les communes de plus de 500.000 habitants :

- 1.000 DA moins de 50 mètres ;
- 8.000 DA de 50 mètres à 100 mètres ;
- 25.000 DA de 100 mètres à 1.000 mètres ;
- 50.000 DA plus de 1.000 mètres.

2.2. Les droits de stationnement

L'instruction n° 111/93 du 1er février 1993, a attiré l'attention des communes sur l'importance des redevances résultant de l'occupation des espaces publics par les personnes physiques et morales sur leur budget.

La note ministérielle n° 00096 du 10 mars 2016 a noté explicitement que ces redevances sont négligées ou ignorées par la plupart des communes.

Ces droits sont constitués par des redevances perçues par les communes à titre d'occupation superficielle du sol des voies publiques :

- étalages des commerçants,
- terrasses des cafés,
- installations de kiosques,
- stationnement de voitures...

Les tarifs sont fixés par délibération de l'A.P.C. soumise à l'approbation du Wali.

Pour les droits de place et de stationnement dans les halles, foires et marchés, les communes ont le pouvoir de créer des tarifs tenant compte à la fois de la superficie du terrain occupé appartenant à la commune, de la nature et le type des produits offerts à la vente ainsi que de leur quantité. La perception des droits peut être faite par voie de régie.

Les Assemblées populaires communales (A.P.C) doivent prendre les mesures nécessaires pour mettre en œuvre ces procédures de valorisation au titre d'occupation des espaces publics. Il s'agit, entre autres, des délibérations fixant le montant des tarifs d'occupation des trottoirs par les commerçants, et l'établissement des plans portant la délimitation des aires et des lieux pouvant servir à cette fin.

IV. Les modes de gestion

Le principe de la liberté de choix du mode de gestion est consacré pour l'ensemble des services publics. Bien entendu, certaines compétences ne peuvent pas être déléguées, notamment celles qui sont exercées au nom l'Etat.

S'agissant du choix de mode de gestion du patrimoine immobilier local, la collectivité locale optera pour le meilleur mode de gestion en termes de rentabilité et coûts. En effet, elle doit, avant d'opter pour tel ou tel mode de gestion, procéder à des simulations permettant d'apprécier les gains générés par rapport aux coûts supportés.

En effet, la collectivité a le choix entre : la gestion en régie directe ; la délégation à travers la concession ; la location (*voir supra*) ; et la gestion par établissement.

1. La gestion en régie directe

Conformément aux dispositions de l'article 151 du Code communal : « *La commune peut exploiter directement ses services publics sous forme de régie (...)* ».

Les recettes et les dépenses de la régie sont portées au budget communal. Elles sont effectuées par le trésorier communal, selon les règles de la comptabilité publique.

Ce mode de gestion s'appuie ainsi sur les régies de recettes, prévues par le décret exécutif n° 93-108 du 5 mai 1993 ainsi que les dispositions de l'article 91 de la loi de finances pour 2017, pour la prise en charge des activités liées à l'exploitation des marchés hebdomadaires ou des stations de transport entre autres.

Bien entendu, la commune peut décider que certains services publics, exploités en régie, bénéficient d'un budget autonome.

2. La concession

Conformément aux dispositions de l'article 155 du Code communal, les services publics communaux peuvent être concédés, conformément à la réglementation en vigueur.

La concession obéit à un cahier des charges-type fixé par voie réglementaire.

La concession est un contrat par lequel le concessionnaire est chargé de construire l'ouvrage et d'exploiter le service lié à l'ouvrage. C'est le concessionnaire qui fait l'avance des frais liés à la construction de l'ouvrage nécessaire au fonctionnement du service

Pendant toute la durée du contrat de concession, le concessionnaire exploite le service « à ses *risques et périls* », en assume la direction, rémunère et surveille le personnel, entretient et renouvelle le bien à ses frais...En contrepartie, il est rémunéré par la perception directe de redevances sur les usagers.

3. L'exploitation par l'établissement public communal

En application des dispositions de l'article 153 du Code communal, la commune peut faire appel aux établissements publics communaux à caractère industriel et commercial. Ils sont créés pour la prise en charge de certains services tels que les espaces verts. Ils sont dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

V. Le recouvrement des droits, loyers et créances des communes et leur suivi

En application des dispositions de l'article 10 de la loi n° 90-21 du 15 août 1990, modifiée et complétée, relative à la comptabilité publique, les opérations de recettes se réalisent à travers le recouvrement par tous les moyens de droit expressément autorisés par les lois et règlements de toutes les redevances ainsi que les droits et revenus.

1. Les principes sur l'exécution des recettes

L'exécution des opérations de recettes fait intervenir deux autorités distinctes :

- **Le P/APC en sa qualité d'ordonnateur** : il assure la constatation et la liquidation de la recette.

Article 16 : La constatation est l'acte par lequel est consacré le droit d'un créancier public.

Article 17 : La liquidation de la recette permet de déterminer le montant exact de la dette du redevable au profit du créancier public et d'en ordonner le recouvrement.

Loi n° 90-21 du 15 août 1990 relative à la comptabilité publique (JO n° 35/1990)

- **Le trésorier communal en sa qualité de comptable public** : il assure un acte de recouvrement conformément à l'article 18 de la loi n° 90-21.

C'est ainsi que la réalisation des opérations de recettes se traduit par la préparation et l'émission d'un ordre de recette par l'ordonnateur (P/APC) qui indique les éléments de base de la liquidation et comporte les informations nécessaires pour la réalisation de l'opération du recouvrement : l'identification du débiteur, la nature de la recette et son imputation etc.

L'ordre de recette est, par la suite, pris en charge par **l'autorité comptable** : le trésorier communal, pour la mise en recouvrement conformément aux dispositions du décret n° 93-46 du 6 février 1993 fixant les délais de paiement des dépenses, de recouvrement des ordres des recettes et des états exécutoires et les procédures d'admission en non valeurs (JO n°09/1993).

2. Les règles de l'établissement de l'ordre de recette

2.1. La préparation de l'ordre de recette par le P/APC

Conformément aux règles posées par l'instruction C1 relative aux opérations financières des communes, s'agissant des revenus tirés de l'exploitation du patrimoine immobilier, les documents de base servant à l'établissement des titres de recettes sont constitués par, entre autres :

- Les baux, les contrats, les jugements, les testaments, les titres nouveaux et les ordres de versement pour les droits perçus au comptant.
- Les délibérations de l'A.P.C, les arrêtés, les cahiers des charges, etc, et toutes autres pièces prévues par les lois et règlements en vigueur.

Aussi il y a lieu de noter que les titres de recettes se rapportant aux droits constatés d'avance sur un ou plusieurs exercices, s'agissant, par exemple, des baux et des contrats, doivent être établis au montant global des **droits constatés et définitivement acquis** à la commune.

2.2. Contenu

Les titres de recettes indiquent d'une façon précise, la qualité des débiteurs, la nature des produits, la base de calcul et le décompte des sommes dues.

Chaque titre de recette porte mention du ou des articles budgétaires ainsi que de l'exercice auxquels les recettes doivent être imputées.

Il est arrêté en chiffres et en lettres et indique la date d'émission ainsi que la date d'exigibilité.

Le titre doit être homologué, c'est-à-dire porter, en marge, la référence à la décision qui a autorisé la recette avec cachet de la commune. Il doit être signé par l'ordonnateur.

2.3. Délais

Le décret exécutif n° 93-46 du 6 février 1993 fixant les délais de paiement des dépenses, de recouvrement des ordres de recettes et des états exécutoires et la procédure d'admission en non valeurs fixe les délais suivants :

- **Pour les ordonnateurs (P/APC)** s'agissant de l'émission des titres de recettes, un délai de 30 jours après la constatation.

Art. 6 - Les ordres de recettes relatifs au recouvrement des créances étrangères à l'impôt et au domaine doivent être émis par les ordonnateurs dans un délai maximum de trente (30) jours après leur constatation.

- **Pour le comptable public (trésorier communal)** : conformément à l'article 10 du décret précité : « *L'avis d'émission de l'ordre de recette pris en charge par les comptables publics est transmis par ces derniers au débiteur, dans un délai de huit (8) jours, par envoi recommandé avec accusé de réception.* ».

En cas de non-paiement dans un délai de trente (30) jours à compter de la date de signification de l'avis d'émission de l'ordre de recette, le trésorier communal doit rappeler au débiteur récalcitrant par sommation sans frais écrite, l'obligation qui leur est faite de s'acquitter de leur dette dans un délai de vingt (20) jours (*article 13 du décret n° 93-46*).

V. Le recouvrement des droits, loyers et créances des communes et leur suivi

21

Si à la suite de la sommation sans frais qui leur est adressée, le débiteur n'est pas acquitté de sa dette, l'ordre de recette est alors rendu exécutoire à la demande du trésorier communal.

Texte : M. MAHERZI Djalel



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands

SHIRAKA est implémenté par la VNG International entre Octobre 2019 et Mars 2022, et est financé par l'Ambassade du Royaume des Pays-Bas à Alger.

VNG International

PB 30435

2500 GK La Haye

Tel +31 70 373 8401

Fax +31 70 373 8660

vng-international@vng.nl

www.vng-international.nl

vng-international.nl