

MINISTÈRE DES TRANSPORTS,
DE L'ÉQUIPEMENT, DU TOURISME
ET DE LA MER
MINISTÈRE DU BUDGET
ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT
Délégation à l'action foncière

Instruction du 11 mai 2006 relative à la mise en œuvre du programme national de mobilisation du foncier public en faveur de la construction de logements

NOR : *EQUF0611154J*

Textes sources : circulaires du Premier ministre en date du 30 septembre 2005 et du 13 avril 2006.

Le ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, le ministre du budget et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement à Madame et Messieurs les préfets de département ; Mesdames et Messieurs les directeurs départementaux de l'équipement ; Mesdames et Messieurs les directeurs des services fiscaux.

Les services de l'Etat et ses établissements publics ont été sollicités, par circulaire du Premier ministre le 30 septembre 2005, afin de dresser l'inventaire des terrains inutiles susceptibles d'être aliénés pour la réalisation de logements. Les directions départementales de l'équipement et les services du Domaine ont largement contribué à ce recensement qui s'inscrit pleinement dans les objectifs de la réforme de la politique immobilière de l'Etat.

Ce recensement a permis l'élaboration d'un programme national de mobilisation du foncier public dont le contenu a été notifié, le 13 avril 2006, par le Premier ministre. Ce contenu précise, pour chacun des départements et ministères, les terrains dont l'aliénation doit bénéficier à la réalisation de logements. Une nouvelle liste de terrains sera réalisée, d'ici à la fin du présent semestre, pour amplifier la démarche en l'inscrivant dans les objectifs de rationalisation du patrimoine de l'Etat.

La mise en œuvre de ce programme constitue un enjeu interministériel important et novateur puisqu'il s'agit, dans les délais les plus courts possibles, de contribuer à la réalisation de logements en tenant compte de l'intérêt patrimonial de l'Etat.

Dans la mesure où la réalisation de logements fait appel à des compétences dévolues aux collectivités, celles-ci deviennent des partenaires indissociables de la mise en œuvre du programme national. La concertation avec la collectivité, en amont de la mise en vente constitue une novation majeure indispensable car les collectivités ont une part importante dans le processus de détermination de la faisabilité de l'opération.

Enfin, la collaboration étroite des directions départementales de l'équipement et des services du domaine permettra d'articuler au mieux les étapes en amont de la cession qui conduiront à définir le programme de logements sous l'égide de la DDE et la procédure de cession sous le pilotage du service du domaine.

Cette instruction présente à ces services les modalités opérationnelles de mise en œuvre du programme national pour ce qui concerne les terrains de l'Etat affectés à ses différents départements ministériels.

Le projet de loi portant engagement national pour le logement, actuellement à l'examen par le Parlement contient des dispositions qui faciliteront la mise en œuvre du programme national de mobilisation du foncier public. Celles-ci seront commentées lors de la promulgation de la loi.

I. - DÉMARCHES PRÉALABLES À LA MISE EN VENTE

A. - Engagement de la concertation avec la collectivité

Quelles que soient les caractéristiques du bien et son horizon de valorisation, une concertation préalable avec la collectivité doit être engagée, en premier lieu pour l'informer :

- de la volonté de l'Etat de céder le bien ;
- de l'intention de l'Etat que ce bien contribue à la production de logements.

Sous l'autorité du préfet de département, sauf décision particulière d'un ministère, les directions départementales de l'équipement ont vocation à être l'interlocuteur privilégié des collectivités pour mener les concertations préalables nécessaires à la mise en œuvre du programme national de mobilisation du foncier public. Sur la base des informations que ces directions communiqueront en temps réel à la délégation à l'action foncière, celle-ci se chargera d'assurer la coordination avec les différents services des administrations centrales compétents en matière de gestion domaniale.

Pour mener cette concertation, les DDE identifieront au préalable d'une part les enjeux en matière de logements sur le territoire de la collectivité compétente et, d'autre part, les contraintes physiques ou juridiques affectant le bien et pesant sur la réalisation de logements.

La concertation avec la collectivité doit ainsi permettre rapidement de :

1. S'assurer qu'elle n'a pas de motifs sérieux s'opposant à la réalisation d'une opération de construction de logements.

2. Sonder ses intentions quant à l'usage de son droit de priorité lors de la mise en vente des terrains concernés.
3. Convenir des modalités de définition du programme de logements.

B. - Définition du programme de logements

La définition du programme de logements peut nécessiter des études préalables (hors diagnostics techniques type pollution, amiante, confortement du sous-sol, etc.) :

- lorsque le terrain ne peut être valorisé sans un programme d'aménagement préalable ;
 - lorsque la constructibilité et les conditions de réalisation du projet apparaissent devoir être précisées.
- Chaque ministère contribuera en tout ou partie au financement de telles études.

B 1. Cas des terrains nécessitant une opération d'aménagement

Dans un certain nombre de circonstances, le programme de logements ne peut se concevoir que dans le cadre d'un programme d'aménagement. C'est notamment le cas pour :

- les grands terrains dont la constructibilité est fonction de la réalisation d'équipements publics rendus nécessaires par la taille du projet envisagé ;
- les grands terrains nécessitant une reconversion lourde (casernes, emprises ferroviaires, hôpitaux, établissements d'enseignement, etc.) et/ou une modification des documents d'urbanisme ;
- les terrains, quelle que soit leur superficie, qui ne peuvent être rendus effectivement constructibles sans remembrement préalable.

La définition du programme d'aménagement doit permettre de :

- s'accorder sur le programme des constructions à réaliser ;
- disposer des éléments nécessaires au service du Domaine pour arrêter les modalités d'estimation ;
- déterminer les modalités de réalisation du programme ;
- fixer les modalités de mise en vente du terrain (vente avec ou sans mise en concurrence).

La définition concertée de ce programme entre la collectivité et l'Etat permettra notamment de déterminer :

- la maîtrise d'ouvrage des études à mener en tenant compte notamment du degré d'implication souhaitable de la collectivité ;
- le type d'études et leur calendrier ;
- les modalités de leur financement.

B 2. Cas des terrains nécessitant des études de faisabilité

La définition du programme de logements peut également nécessiter de mener un certain nombre d'études de faisabilité lorsque :

- la collectivité manifeste le souhait d'une programmation immobilière mixte logements/autres biens (services, commerces...) et/ou est intéressée à acquérir une partie du bien pour ses besoins propres (équipement public, voirie) ;
- la définition préalable d'un certain nombre de critères en rapport avec la qualité du projet (insertion urbaine, qualité environnementale, architecturale...), peut faciliter l'obtention d'un accord de la collectivité sur le programme immobilier ;
- la conservation et/ou la réhabilitation de tout ou partie des constructions existantes est envisagée et qu'il convient de préciser en particulier :
 - les contraintes d'implantation et de volumétrie des constructions et la SHON constructible ;
 - les modalités de division du terrain, voire des constructions (division en volume), notamment lorsqu'il y a superposition d'affectations publiques (équipements, voirie publique) et privées (logements, commerces, etc.).

Le résultat de ces études sera communiqué aux services du Domaine pour être annexé au cahier des charges de cession lorsqu'il en existe un.

C. - Définition de la typologie des logements à réaliser

La concertation préalable avec la collectivité doit permettre de déterminer, en fonction des objectifs de cette dernière, du marché local du logement, des objectifs du plan de cohésion sociale, du programme local de l'habitat ou des objectifs visés par l'article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation, la nature du programme de logements envisagé notamment le pourcentage de logements locatifs sociaux et de logements libres et/ou intermédiaires.

Ces éléments et, éventuellement, la proportion souhaitée des différents produits locatifs sociaux constitueront des éléments du cahier des charges de cession et permettront, le cas échéant, à la direction départementale de l'équipement de proposer l'application de la décote dont le taux sera déterminé par le service du domaine (décret n° 2005-1571 du 15 décembre 2005 et circulaire n° 2006-8 UHC/PA3 du 2 février 2006 prise pour son application).

Dans le cas d'un programme entièrement consacré à des logements locatifs sociaux, cette concertation devra par ailleurs permettre d'identifier si le contexte justifie de recourir à un opérateur déterminé et de faire application à ce titre des

dispositions de l'article R. 129-5 du code du domaine de l'Etat (CDE) relatives aux cessions non soumises à concurrence (exemple : terrains bénéficiant à la reconstitution de l'offre dans le périmètre des projets de renouvellement urbain).

II. - MODALITÉS DE MISE EN VENTE

La mise en vente peut être engagée une fois que des démarches préalables ont été effectuées, c'est-à-dire :

1. Sans préjudice des dispositions relatives au droit de priorité (cf. II. D), le programme de logements est arrêté et donc, le cas échéant, un programme d'aménagement a été défini, ce qui autorise la rédaction immédiate du cahier des charges des cessions.

2. Les modalités de vente sont définies (vente amiable, après mise en concurrence en règle générale ou par exception vente à la collectivité ou vente à un opérateur particulier en application de l'article R. 129-5 du CDE).

A. - Modalités de détermination du prix

Sans préjudice des dispositions relatives au droit de priorité (cf. II. D), dès réception de l'ensemble des éléments techniques (nature du programme de logements, résultats des études et de la concertation avec les collectivités, modalités de cession - gré à gré ou mise en concurrence, etc.), le service du domaine procèdera à une estimation du prix de cession du terrain en retenant la méthode la plus adaptée au contexte de l'opération :

- valeur vénale de marché, établie par comparaison ;
- méthode dite du « compte à rebours » en fonction du programme.

Il est précisé que :

- ces estimations doivent être effectuées selon la méthodologie actuellement utilisée par les services du domaine (cf. notamment BOI*9G-1-90) ;
- la décote n'est applicable que dans l'hypothèse de détermination d'une valeur de marché établie par comparaison.

B. - Remise au domaine

La mise en vente d'un bien doit être précédée de sa remise, au moyen d'un procès-verbal, au service départemental du domaine. Pour réduire les délais des cessions, il convient d'anticiper les démarches préalables pour réunir tous les éléments nécessaires à l'établissement du procès-verbal.

Les opérations de cession peuvent ainsi être préparées par le service du Domaine sans attendre l'achèvement de ces démarches dans la mesure où ce dernier est tenu informé de la date à laquelle il pourra effectivement engager la mise en vente.

La remise au service du Domaine intervient dès lors que :

1. Le bien a été, s'il y a lieu, formellement déclassé du domaine public de l'Etat (cf. note 1) .
2. l'inutilité du bien a été constatée par le service affectataire.
3. l'enquête administrative inter-services de l'Etat, destinée à vérifier que le bien n'est pas susceptible d'être utilisé par un autre service de l'Etat, a été déclarée close par le préfet.

Le procès-verbal de remise est établi contradictoirement lorsque l'ensemble des documents nécessaires à la vente transmis au service du Domaine (cf. annexe).

L'attention des services de l'Etat est attirée sur l'éventuelle nécessité d'effectuer en vue de cette remise un certain nombre d'études techniques (cf. annexe : document d'arpentage, relevé de métrages, diagnostics pollution, plomb, amiante, insectes xylophages, etc.).

C. - Purge des droits de rétrocession

Les biens acquis sous procédé de contraintes (DUP, droit de préemption) doivent être purgés des éventuels droits de rétrocession en cours de validité avant de procéder à la purge du droit de priorité institué par l'article 30 de la loi d'orientation pour la ville (LOV). Cette purge incombe aux services du Domaine. Il est rappelé qu'une nouvelle DUP pour un motif différent de celui ayant motivé l'acquisition, a pour effet d'éteindre les droits de rétrocession générés par la première.

D. - Purge du droit de priorité

Avant d'engager une procédure de cession, le droit de priorité, institué par l'article 30 de la LOV, sera purgé par le service du domaine. Sans préjudice des dispositions du II.A, le service du domaine estimera la valeur du bien selon la méthode « valeur de marché par comparaison » sans requérir de la collectivité la transmission préalable d'un programme. Si la collectivité demande à bénéficier de la décote, le taux sera déterminé après qu'elle aura transmis tous les éléments précisés par la circulaire n° 2006-8 UHC/PA3 du 2 février 2006.

E. - Mise en vente

Si le droit de priorité n'a pas été exercé par la collectivité, la cession doit être engagée selon la procédure amiable avec mise en concurrence.

Dans certains cas, limitativement encadrés par l'art. R. 129-5 du CDE, il est possible de déroger à la mise en concurrence et céder à un opérateur déterminé lorsque cela s'avère justifié.

F. Cahier des charges de cession

La mise en concurrence donnera lieu à l'établissement d'un cahier des charges qui précisera que la vente est poursuivie en vue de permettre de réaliser des logements et que l'offre de prix sera accompagnée du descriptif du programme de logements projeté exprimé :

- pour les programmes entièrement libres : en m²/SHON et nombre de logements ;
- pour les logements sociaux : en m²/SHON, nombre de logements et typologies.

Pour les cessions pour lesquelles le principe d'une décote a été accepté par le préfet sur proposition du DDE, le cahier des charges le mentionnera.

En outre, le cahier des charges précisera, si nécessaire, les conditions de prise en charge par l'acquéreur des éventuels frais de remise en état (études techniques et travaux type dépollution, comblement de carrière, désamiantage, etc.).

Enfin, le cahier des charges comportera, en annexe, tous les résultats des études préalables mentionnées au § B.2 ou de la concertation préalable avec la collectivité et permettant de renseigner les candidats quant aux conditions d'obtention des autorisations d'urbanisme.

G. - Remise des offres

Sous respect du cahier des charges, le choix de l'acquéreur sera fonction de l'offre de prix la plus avantageuse. Ceci n'exclut pas la possibilité de retenir des critères supplémentaires, notamment qualitatifs dans la mesure où ils figureront dans le cahier des charges.

Le ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer,

Pour le ministre et par délégation :
Le délégué ministériel à l'action foncière,
D. Figeat

*Le ministre délégué au budget
et à la réforme de l'Etat,
porte-parole du Gouvernement,*

Pour le ministre et par
délégation :
Le sous-directeur,
D. Dubost

ANNEXE

LISTE DES DOCUMENTS DEVANT ÊTRE ADRESSÉS PAR LE SERVICE AFFECTATAIRE AU SERVICE DU DOMAINE EN VUE DE L'ÉTABLISSEMENT DU PV DE REMISE

Pour les terrains bâtis et non bâtis :

- descriptif détaillé du bien à vendre, coordonnées des personnes à contacter pour les visites ;
- document d'arpentage ;
- références parcellaires du bien selon la publication faites à la conservation des hypothèques ;
- origine d'incorporation du bien dans le domaine de l'Etat ;
- diagnostic pollution si présomption de pollution ;
- état d'(in)occupation du bien ;
- conventions et, le cas échéant, procédures judiciaires en cours.

Pour les terrains bâtis :

- plans actualisés du bien, par niveau si bâti ;
- relevé de métrage établi par géomètre expert (SHON, SU) ;
- diagnostic amiante, plomb, termites, etc. (selon réglementation locale) ;
- le cas échéant :
 - état descriptif de division en volume ;
 - règlement de copropriété.

Cette liste ne saurait être exhaustive dans la mesure où certaines situations nécessitent la production de documents particuliers.

NOTE (S) :

(1) Une nouvelle mesure destinée à faciliter à terme les procédures de cession des biens relevant de la domanialité publique est à cet égard signalée : le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), annexé à l'ordonnance

n° 2006-460 du 21 avril 2006 (*JO* du 22 avril 2006), permet à l'autorité gestionnaire de l'immeuble de prononcer le déclassement du domaine public alors même que le bien continuerait à être affecté au service public, dès lors la désaffectation prendra effet dans un délai fixé par l'acte de déclassement. Ce délai qui ne pourra excéder trois ans sera fixé par un décret en Conseil d'Etat (art. L. 2141-2 du CG3P).

5 Dans l'attente de cette mesure réglementaire, il est d'ores et déjà, possible d'engager de manière anticipée la procédure de cession d'un bien du domaine public avant son déclassement dans la mesure où le service gestionnaire s'engage, par écrit, sur une date effective de déclassement (le délai devant être inférieur à un an).