



**Commission pour la Transparence et la Qualité des opérations immobilières de l'État
(CTQ)**

Avis sur le rapport d'activité de l'exercice 2016

Dans son rapport annuel pour l'année 2016, la commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État (CTQ) pointe des dysfonctionnements relatifs aux transactions immobilières de l'État et formule des recommandations pour y remédier. Le Conseil appuie nombre d'entre elles et recommande une nouvelle fois l'extension du périmètre de compétence de la commission aux démembrements de l'État dotés de la personnalité morale de droit public.

Vu le décret n° 2011-1388 du 28 octobre 2011 modifiant le décret n° 2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu le décret n°2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements ;

Vu la loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement étendant l'expérimentation du diagnostic du SDIR à toutes les régions ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu la circulaire du 19 septembre 2016 relative aux schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs de l'État ;

Vu le décret n° 2012-203 du 10 février 2012 relatif à la commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État ;

Après avoir entendu lors de la séance du 13 décembre 2017, M. Pierre DEPROST, président de la commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État, en présence de Mme Nathalie MORIN, directrice de l'immobilier de l'État et de M. Nicolas VANNIEUWENHUYZE, sous-directeur à la DIE ;

Considérant que la Commission a constaté une diminution de moitié en deux ans des dossiers relevant de sa compétence ;

Que le nombre de dossiers présentés par la DIE, après avoir chuté de 20% entre 2014 et 2015, a diminué de plus de 31 % entre 2015 et 2016 passant de soixante-trois en 2015 à quarante-trois en 2016 ;

Que cette baisse depuis deux ans s'explique par la réduction des cessions importantes mais également des baux depuis un an ;

Considérant que la Commission a examiné dix-huit dossiers ou projets d'opérations immobilières en 2016 sur les quarante-trois présentés :

- quatre dans le cadre de la procédure d'avis préalable,
- quatorze pour les examens a posteriori,
- aucun sur saisine du ministre.

Considérant que la Commission a été amenée à formuler une observation sur une question de compétence ;

Qu'un dossier portait sur la cession de deux parcelles à deux sociétés d'un même groupe industriel dont la valeur prise séparément n'excédait pas le seuil de compétence de la CTQ (2 M€) ;

Que les deux cessions ont donné lieu à un avis domanial commun et à une autorisation commune du DGFIP, que les deux actes ont été signés le même jour à la même étude notariale ;

Que la Commission estime que la cession aurait dû être examinée dans son ensemble et aurait dû faire l'objet d'un avis préalable de sa part ;

Que cette question n'est pas anodine car selon la CTQ cette opération relevait de la compétence du ministre, ce qui pourrait entacher la procédure et conduire à l'irrégularité de la vente ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que le Conseil soutient la position de la CTQ et recommande que les opérations de ce type soient appréciées dans leur globalité comme en matière de marchés publics où le seuil de la procédure à appliquer est apprécié en fonction du montant total de l'opération et non de manière fractionnée ;

Considérant l'examen a priori de quatre cessions de gré à gré ;

Que l'appréciation des critères justifiant une cession de gré à gré nécessite d'être bien appréhendée par la DIE ;

Que le recours à la notion d'intérêt général doit être solidement étayé ;

Qu'à l'occasion d'un dossier la Commission a jugé utile de rappeler que l'intérêt général est une notion floue même si elle sert de norme de contrôle ; qu'elle n'est définie nulle part et qu'il revient au juge d'en valider le fondement au cas d'espèce ;

Considérant l'examen a posteriori de dossiers de cessions ;

Considérant que la Commission réaffirme que la procédure d'appel d'offres valorise le patrimoine de l'État, que sur cinq des six dossiers examinés la procédure d'appel d'offres est générateur de recettes au-delà de la valeur domaniale pour l'État (+45,4 % en moyenne) ;

Que les procédures sont bien maîtrisées dans l'ensemble ;

Que la Commission relève qu'un dossier aurait mérité une attention extrême quant à la préservation du patrimoine ; qu'il concerne un ancien immeuble universitaire classé monument historique ; que l'évaluation ne fait pas apparaître la valeur d'une peinture de maître ; que l'état sanitaire du bien fait état de la disparition de plusieurs biens mobiliers appartenant à l'État sans que les services concernés n'aient procédé à un dépôt de plainte ; que la Commission a signalé les faits à la DIE afin qu'une procédure soit formalisée en la matière pour l'avenir et qu'un dépôt de plainte soit effectivement réalisé ;

Que dans un dossier concernant la vente d'une ancienne emprise militaire la procédure retenue était de qualité ; que la Commission s'est interrogée néanmoins sur le coût induit pour l'État de certaines exigences urbanistiques de la collectivité où se situe le bien alors qu'elle n'est pas acquéreur ; qu'il s'agissait dans le présent dossier de la création par l'acheteur d'une voie de circulation nouvelle permettant la desserte des constructions à venir ;

Considérant que les cessions sans appel d'offres sont moins bien maîtrisées ;

Que dans un dossier de cession dépendant du programme d'aménagement d'une commune d'Ile de France, le prix de cession avait été négocié préalablement par la méthode de comparaison et qu'il ne restait qu'à finaliser l'accord relatif à la clause de complément de prix et de réduction pour frais éventuels de dépollution pris en charge par l'acquéreur ;

Que dans une autre opération de cession, la Commission a pu relever l'absence de cohérence de celle-ci avec le schéma prévisionnel de stratégie immobilière ; le service

Conseil de l'immobilier de l'État

local concerné du domaine ayant indiqué que le SPSI relevait du RPIE et non de sa compétence ;

Que le Conseil soutient la recommandation de la Commission qu'à l'avenir les remises à la DIE passent systématiquement par le RPIE pour validation de leur conformité au SPSI ;

Que dans le cadre d'une cession d'un bien du domaine public de l'État à une collectivité territoriale pour un usage public la procédure a fait l'objet de plusieurs décisions contraires de la DIE qui in fine a adopté une procédure inutile puisque dans ce cas de figure un simple changement d'affectation aurait suffi ;

Que la CTQ regrette les dépenses inutiles pour le contribuable liées à une méconnaissance de la jurisprudence du Conseil d'État ;

Considérant les dossiers examinés par la CTQ portant sur les acquisitions de biens ;

Que dans un dossier, l'exercice anticipé de l'option d'achat n'avait pas été prévu au bail et que le non-respect des délais a conduit l'État à régler des frais ; que l'intérêt économique de l'opération de crédit-bail n'était pas avérée eu égard à l'évaluation faite du bien par rapport au coût global pour l'État sur la période considérée ;

Que la Commission recommande à l'avenir d'inclure une clause de rachat anticipé dans des opérations de crédit-bail ; qu'elle préconise surtout la réalisation d'un bilan coût-avantage avant de procéder à une telle opération ;

Que dans une autre opération d'acquisition qui fait suite à la résiliation d'un bail non anticipé, la rentabilité économique pose question puisque sur la base des loyers payés antérieurement, il faudrait plus de trente ans pour compenser le prix d'achat et qu'en outre le local acheté présente un ratio SUN/SUB de 48,9% très faible ;

Considérant les dossiers de prise à bail ayant fait l'objet d'un examen par la CTQ ;

Que la Commission a observé que dans certains cas plusieurs éléments manquaient pour apprécier la pertinence du choix d'une location (par exemple, le montant des travaux à réaliser incombant au locataire, absence d'information sur les projections d'emplois) ;

Que la commission note une tendance à mettre à la charge du locataire des frais incombant au locataire ;

Considérant le suivi des recommandations antérieures ;

Que la commission a relevé des points récurrents qui restent à améliorer indépendamment des recommandations des rapports annuels antérieurs :

- l'origine de propriété de certains biens reste dans quelques situations rencontrées mal appréhendée et a fait l'objet de recherches approfondies ;
- l'organisation administrative de la politique immobilière de l'État et notamment le caractère insuffisant de la coordination entre le RPIE et le service local du domaine ;

Conseil de l'immobilier de l'État

- les disparités persistantes dans la rédaction des clauses de complément de prix qui justifient la diffusion de précisions sur ce sujet aux services locaux du domaine ; sur ce point, la CTQ s'interroge toujours sur le bien-fondé de la pratique qui laisse à l'acheteur le plus grande partie de la plus-value réalisée ; qu'elle recommande, et le CIE l'appuie, une distinction entre les situations où la plus-value a pour origine une action de valorisation de l'acquéreur, justifiant un taux de retour faible, de celles où il bénéficie d'une opportunité (par exemple, une autorisation de programme plus favorable dans sa composition ou dans le nombre de m² autorisés) justifiant éventuellement un retour à 100 % ;

Considérant qu'au cours de l'audition, le président de la CTQ a indiqué que sa proposition exprimée en 2016 d'étendre son contrôle a posteriori aux démembrements de l'État dotés de la personnalité morale de droit public lorsque la DIE ou les services locaux de domaine sont appelés à intervenir dans une transaction immobilière était en cours de validation auprès du nouveau ministre en charge du domaine ;

Le président de la commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières et les représentants de la direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus dans leurs explications, le Conseil formule les recommandations suivantes :

1. Le Conseil confirme, comme l'a indiqué la directrice de l'immobilier de l'État lors de l'audition, que le travail de la CTQ est précieux pour la politique immobilière de l'État par le regard objectif et externe qu'il porte sur des actes juridiques importants de la DIE. Il contribue ainsi à améliorer, entre autres, les procédures de cessions en signalant chaque année les évolutions positives et les pistes de progrès.
Il souligne le caractère pédagogique des travaux de la CTQ qui permettent à la DIE d'accompagner les acteurs locaux vers une plus grande professionnalisation.
2. Il constate pour la deuxième année consécutive une diminution des cessions. Le Conseil réitère sa demande formulée l'an passé de disposer d'informations de la part de la DIE sur le caractère durable ou non de la décroissance du volume de cession. Le cas échéant, il l'engage à en tirer les enseignements en termes d'orientation des choix de la politique immobilière et renouvelle son souhait d'en être destinataire.
3. Le Conseil se réjouit des effets positifs de la mise en concurrence par appel d'offres des cessions, confirmant ainsi sa position exprimée depuis de nombreuses années sur ce sujet. Il continue néanmoins à s'interroger sur la manière dont sont réalisées les évaluations domaniales en raison de l'écart constaté, pour les dossiers examinés par la CTQ en 2016, entre celles-ci et le prix de vente final.
4. Sur les questions de compétence, en cas de cessions d'une ou plusieurs parcelles d'un même bien à des acquéreurs d'un même groupe et faisant l'objet d'un même avis domanial, le Conseil recommande que le seuil de saisine de la CTQ soit apprécié sur la globalité de l'opération et non de manière fractionnée.

Conseil de l'immobilier de l'État

5. Il relève que dans le cas d'une cession d'un bien classé monument historique, l'évaluation n'a pas tenu compte de la valeur d'une peinture de maître. Dans ce même dossier, il a été constaté dans le cadre de la vente que des biens mobiliers appartenant à l'État avaient disparu sans qu'aucune plainte n'ait été déposée par les services concernés. Le Conseil soutient la CTQ dans sa demande à la DIE d'une formalisation de la procédure pour l'avenir et qu'un dépôt de plainte soit effectivement réalisé.
6. Le Conseil regrette une nouvelle fois la difficile articulation entre les différents services de la DIE. A cet égard, il appuie fortement la recommandation de la CTQ pour que les remises de biens à la DIE passent systématiquement par le RPIE pour validation de leur conformité au schéma pluriannuel de stratégie immobilière.
7. Il remarque une nouvelle fois que la notion de bilan coût-avantage ou d'intérêt économique à long terme dans les opérations d'acquisition par crédit-bail fait encore défaut de la part de la DIE et des services occupants. Cette situation n'est plus acceptable dans un contexte budgétaire très contraint. Dans le cas de prise à bail, le Conseil recommande que les services locaux refusent de donner leur avis sur un projet de contrat quand un certain nombre d'éléments ne sont pas fournis telles que les projections d'emplois par exemple.
8. Le Conseil recommande, comme le souligne la CTQ, qu'en raison des disparités persistantes dans la rédaction des clauses de complément de prix, celles-ci fassent l'objet de précisions auprès des services locaux.



En conclusion, le Conseil remercie la Commission pour la qualité de son rapport en 2016 et soutient la demande de la CTQ d'élargir sa compétence de contrôle à postériori aux démembrements de l'État dotés de la personnalité morale de droit public lorsque la DIE ou les services locaux du domaine sont appelés à intervenir dans une transaction immobilière, compte tenu des enjeux financiers qu'ils représentent.

Pour le Conseil,
son Président

Jean-Paul MATTEI

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jean-Paul Mattei', written over a horizontal line.