



AVIS

sur le projet de circulaire d'application relatif à la mise en œuvre des conventions d'utilisation (CDU) pour les biens à l'étranger.

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 le décret n°79-433 du 1er juin 1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'État à l'étranger ;

Vu la circulaire du 8 juin 1979 prise pour l'application du décret n°79-433 du 1er juin 1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'État à l'étranger ;

Vu le décret n°2008-1248 du 1er décembre 2008 relatif à l'utilisation des immeubles domaniaux par les services de l'État et ses établissements publics ;

Vu l'arrêté du 21 avril 2009 relatif au modèle de convention mentionné à l'article R128-12 du code du domaine de l'État ;

Vu la circulaire du 27 mai 2009 pour les biens immobiliers situés en France métropolitaine, dans les départements d'outre-mer, dans l'ensemble des collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie ;

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

Vu la circulaire du Premier ministre du 30 décembre 2010 relative à la gestion des services de l'État à l'étranger ;

Vu le décret n° 2011-1612 du 22 novembre 2011 relatif aux première, deuxième, troisième et quatrième parties réglementaires du code général de la propriété des personnes publiques ;

Vu le décret n°2014-808 du 16 juillet 2014 prorogeant le délai de conclusion des conventions d'utilisation des immeubles domaniaux par les services de l'État et ses établissements publics ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 2 décembre 2015 M. Nicolas VANNIEUWENHUYZE, sous-directeur au service France Domaine, en charge de la réglementation domaniale et la gestion immobilière et domaniale de l'État ;

Sur le périmètre et l'objet de la circulaire.

Considérant qu'en 2014, selon les données figurant dans le document de politique transversale (DPT 2016), le parc immobilier occupé par l'État à l'étranger s'étend sur 2,67 Mm² SUB dont 1,3 Mm² est propriété de l'État ; que le parc immobilier contrôlé par l'État à l'étranger est valorisé en 2014 à 4,89 Md€ soit 8% de la valorisation totale ;

Considérant que les surfaces occupées par les sites multi occupants n'ont pas été précisées par France Domaine ; que d'après les chiffres extraits de Chorus-RE-FX, 50 000 m² SUB concerneraient des sites multi-occupants, que le ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI) occuperait 323 600 m² SUB, le ministère en charge de l'économie 10 800 m² SUB et le ministère de la défense 9 000 m² SUB ; que ces chiffres sont à prendre avec prudence ;

Considérant que le nombre de CDU pour les biens à l'étranger est estimé par France Domaine au 31 décembre 2013 à 3 000 CDU à signer, soit 3 % des 92 000 CDU totales à signer ;

Considérant que le décret n°2008-1248 du 1er décembre 2008 a supprimé les procédures d'affectation et de remise en dotation et les a remplacés par le régime des CDU qui sont à signer avant le 31 décembre 2016 ;

Considérant que les articles R2313-1 à R 2313-6 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) prévoient que l'État met à la disposition des services de l'État et de ses établissements publics ses biens immobiliers pour l'accomplissement des missions de service public par des CDU ;

Considérant que la procédure de mise à disposition a été explicitée par la circulaire d'application du 27 mai 2009 pour les biens situés en France ;

Considérant qu'un paragraphe de cette circulaire prévoyait un régime conventionnel pour les biens immobiliers domaniaux situés à l'étranger ; qu'une note particulière définirait les conditions de conclusion des CDU ;

Considérant que le présent projet de circulaire et ses annexes ont pour objet de préciser la procédure d'établissement des conventions d'utilisation pour les biens immobiliers de toutes nature (immeubles de bureaux et autres catégories d'immeubles, bâtis ou non bâtis, relevant indifféremment du domaine public ou privé) situés à l'étranger et dont l'État est propriétaire ;

Considérant que ces textes visent avant tout à clarifier le rôle des différents acteurs dans la passation des conventions d'utilisation à l'étranger ;

Considérant que ces textes ont fait l'objet de travaux conjoints entre le MAEDI et le service France Domaine depuis cinq ans ; que la majorité du contenu du projet de circulaire fait l'objet d'un consensus entre les deux interlocuteurs ; que des divergences subsistent et portent uniquement sur le cas des sites multi-occupations ;

Considérant que les multi-occupations concernent des occupants, services de l'État ou établissements publics nationaux, hébergés dans les locaux confiés à une administration de l'État qui est occupant historique et gestionnaire du bâtiment/site ; que ce sont le plus souvent des ambassades dont le ministère chargé des affaires étrangères est gestionnaire ;

Considérant, s'agissant de la position de France Domaine :

Que trois documents sont proposés à la signature des multi-occupants dont :

- une convention principale, signée avec le ministère gestionnaire (occupant historique ou occupant majoritaire) ;
- une convention secondaire, signée avec chaque utilisateur secondaire ;
- un règlement de site, signé par tous les occupants pour régir le fonctionnement courant du site (répartition des surfaces privatives et communes, répartition des charges en distinguant les charges courantes, l'entretien lourd et les travaux structurants, le cas échéant) ;

Que, selon France Domaine, cette formule présente trois avantages,

- être conforme avec la réglementation définissant la signature des CDU dans la logique des articles du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) qui prévoit que « Les immeubles qui appartiennent à l'État sont mis à disposition des services publics ou militaires de l'État et de ses établissements publics, dans les conditions prévues par une convention dont le modèle est fixé par arrêté du ministre en charge du domaine » ; que le modèle initial de CDU fixé par arrêté du 21 avril 2009 est adapté pour tenir compte des spécificités des biens à l'étranger pour les sites multi-occupants dès lors que le MAEDI est occupant et gestionnaire historique du site ;
- être conforme à la politique immobilière de l'État puisque « À l'étranger, les compétences attribuées en matière de gestion des biens mobiliers et immobiliers au préfet ou au directeur départemental des finances publiques sont exercées par l'ambassadeur ou par l'autorité ayant reçu de lui délégation à cet effet » ; que le projet de circulaire de France Domaine précise que « La signature des conventions d'utilisation par l'ambassadeur, en tant que représentant de l'État-proprétaire, lui permettra de s'assurer que les conditions d'occupations des ministères ou établissements publics sont conformes à la politique immobilière de l'État (responsabilise l'occupant et assure le suivi de l'engagement de performance immobilière) ; que l'ambassadeur rationalise et optimise le parc immobilier à l'étranger ; qu'une CDU par utilisateur permet d'asseoir juridiquement le loyer budgétaire ;
- être conforme aux besoins spécifiques du MAEDI puisque « Le ministère des affaires étrangères en tant qu'occupant doit également être titulaire d'une convention d'utilisation. Dans ce cas, il appartiendra à l'ambassadeur de désigner, au sein des services de l'ambassade, un représentant de l'utilisateur chargé de signer la convention, de sorte que l'ambassadeur ne signe pas simultanément en tant que représentant de l'État-proprétaire et occupant » ; que la signature d'une convention principale par le MAEDI permet de le positionner comme chef de file du site ; que le produit de cession reviendra, le cas échéant, dans son intégralité au MAEDI ; que le MAEDI assurera la maîtrise d'ouvrage comme mentionné dans le règlement de site ;

Que, selon France Domaine, une CDU par service est juridiquement plus solide pour déterminer les droits et obligations de chaque occupant ;

Que, selon France Domaine, la rédaction d'une annexe ne suscite pas moins de travail que la rédaction d'une CDU secondaire et, dans les deux cas, chaque modification entrainera une nouvelle rédaction et une nouvelle signature ;

Que le parc immobilier à l'étranger est relativement stable, compte tenu de la nécessaire représentation des ministères à l'étranger et la pérennité des missions de service public ;

Considérant, s'agissant de la position du MAEDI :

Que deux documents sont proposés à la signature des multi-occupants dont :

- une convention pour l'ensemble du site, signée avec le ministère gestionnaire, accompagnée d'une annexe à la convention qui liste les surfaces occupées par les services de l'État ou les établissements publics sous-occupants et signée par eux ;
- un règlement de site, signé par tous les occupants pour régir le fonctionnement courant du site (répartition des surfaces privatives et communes, répartition des charges en distinguant les charges courantes, l'entretien lourd et les travaux structurants, le cas échéant) ; utilisé pour les sites qui n'en disposent pas ou en remplacement d'une convention de répartition des charges existante et arrivée à échéance ; que ce règlement de site est commun aux deux options ;

Que les sous-occupants ne signent pas de CDU pour les surfaces occupées mais sont signataires de l'annexe et du règlement de site ;

Que cette formule permet la gestion des conventions d'utilisations et la perception des loyers budgétaires dans Chorus ;

Que, selon le MAEDI, le dispositif proposé par France Domaine est complexe et chronophage car il est plus simple de mettre à jour une liste de surfaces et d'occupants que d'actualiser et de signer plusieurs CDU de plusieurs pages à chaque changement d'occupation ; que ce dispositif pourrait se révéler contreproductif par rapport à l'objectif de signature des CDU ;

Que la solution de France Domaine porte atteinte aux pouvoirs de l'ambassadeur, tels que définis dans le décret 79-433 du 1^{er} juin 1979, notamment dans son rôle de pilote de la politique immobilière de l'État en légitimant, au sein d'un site multi-occupants, une autonomie de gestion sur le plan immobilier, en contradiction avec les responsabilités de l'ambassadeur et l'atteinte des objectifs de performance immobilière ;

Considérant que les deux solutions ont été présentées aux ministères lors de la réunion du comité d'orientation de la politique immobilière de l'État (COMO) du 19 novembre 2015, que la majorité des ministères concernés s'est déclarée indifférente à l'une ou l'autre des options, à l'exception du ministère de la défense favorable à l'option présentée par France Domaine et du ministère de l'intérieur favorable à l'option présentée par le MAEDI ;

Considérant que les discussions se poursuivent entre France Domaine et le MAEDI pour tenter d'aboutir à un consensus, sans passer par un arbitrage interministériel ;

Le représentant de France Domaine ayant été entendu en ses explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances des 2 et 16 décembre 2015, fait les observations suivantes :

1. Compte tenu de la surface occupée par les biens à l'étranger, de la valorisation de ce patrimoine immobilier, le Conseil note que le patrimoine immobilier à l'étranger représente un enjeu important et recommande que la politique immobilière de l'État soit appliquée de façon cohérente en métropole et à l'étranger sous tous ces aspects.

Il relève que cette politique immobilière de l'État repose sur une connaissance exhaustive du parc, une gestion et une rationalisation des espaces en respect des ratios d'utilisation et d'entretien, une évaluation plus fiable de ces actifs. Ces éléments, mis en œuvre en métropole, sont déclinés à l'étranger par les ambassadeurs, représentants de l'État propriétaire, avec la rédaction en cours de programmes immobiliers à l'étranger, l'application des performances immobilières et la signature des conventions d'utilisation à venir.

Il observe que les compétences attribuées en matière de gestion de biens mobiliers et immobiliers, exercées par les ambassadeurs en tant que représentants de l'État propriétaire à l'étranger, prévoient une délégation pour signer les conventions en tant d'utilisateurs.

2. S'agissant des conventions d'utilisation pour les sites multi-occupants, compte tenu des travaux engagés depuis près de cinq années et du calendrier de signature avant le 31 décembre 2016, le Conseil considère qu'une solution pragmatique doit être adoptée rapidement, en respect des missions dévolues à chacun des deux interlocuteurs.

Le Conseil regrette qu'un consensus ne soit pas trouvé car les différences entre les deux positions sont plutôt minimes et consistent à choisir entre une convention d'utilisation secondaire et une annexe car les deux solutions permettent une gestion et un suivi des conventions et des loyers budgétaires.

Il remarque que le principe juridique selon lequel toute occupation doit être justifiée par un titre en bonne et due forme est pris en compte dans les deux solutions, de manière plus claire dans la solution de France Domaine.

3. Que d'un point de vue pratique et au regard du périmètre concerné, le Conseil juge que la solution préconisée par le MAEDI semble plus facile à mettre en œuvre dans un contexte de simplification administrative, de réduction des effectifs et de concentration des services de l'État dans les sites diplomatiques. Elle a aussi l'avantage de maintenir l'intégralité d'un site, sans le fractionner en plusieurs occupations, de surfaces très réduites. Elle facilite aussi la rationalisation et la valorisation des sites.
4. Qu'au regard de la réglementation de la politique immobilière de l'État et du principe d'occupation appliqué en métropole, le Conseil remarque que la position de France Domaine est en cohérence avec les positions appliquées en métropole, quelle que soit la surface concernée.

Le Conseil constate cependant la lourdeur du dispositif par rapport aux surfaces concernées, souvent très réduites.

En conclusion, le Conseil constate que la solution préconisée par France Domaine est cohérente avec la volonté d'appliquer une réglementation unique, valable en métropole et à l'étranger.

Il est toutefois sensible à l'argument de rapidité désormais crucial pour la réalisation de l'objectif de signature des conventions d'utilisation dans le délai imparti.

Il invite donc les représentants de France Domaine et du MAEDI à trouver une solution partagée dans les meilleurs délais.

Le Conseil rappelle que quelle que soit la solution retenue, il est impératif que les conventions d'utilisation pour les biens à l'étranger soient signées avant le 31 décembre 2016.

**Pour le Conseil,
son Président**



Jean-Louis DUMONT