

Modalités de cession des immeubles du ministère de la Défense



© Arnaud Bouissou/METL-MEDDE

A fin 2010, les immeubles du ministère de la Défense recouvrent 249 838 hectares en métropole et 26 806 hectares en outre-mer. On en dénombre 4 106 et leur valeur est estimée à environ 15 milliards d'euros. Ces immeubles du ministère de la Défense représentent l'un des plus importants domaines fonciers de l'Hexagone, remarquable par son hétérogénéité : aérodromes, bases navales, camps militaires, casernes, entrepôts, hôpitaux, bureaux, logements, monuments historiques (abbayes, haras, hôtels particuliers), etc.

Le ministère de la Défense met en œuvre, depuis de nombreuses années, une politique immobilière qui répond aux objectifs de la politique gouvernementale : élaboration de schémas directeurs, recensement des immeubles devenus inutiles, cessions immobilières. Les problématiques de cessions que posent les biens de la défense sont cependant particulières à plusieurs égards.

Du fait de l'importance du patrimoine immobilier et du volume de cession défini dans la loi de programmation militaire 2009-2014 et parce que ces cessions contribuent à la politique de restructuration du ministère de la Défense, les sites sont souvent moins facilement négociables que des biens courants. Aussi, les acquéreurs potentiels ne sont pas nombreux et la reconversion des sites à des usages civils ne va pas de soi. La conduite des études sur les possibilités de reconversion, la négociation avec l'acquéreur, les travaux préparatoires génèrent des délais généralement longs. Des règles et procédures spécifiques ont donc été prévues afin d'améliorer les conditions de cession de ces biens.

Cette publication a été réalisée par la délégation à l'action foncière et immobilière (DAFI), avec la participation du Certu.

Certu 2013/55



MINISTÈRE
DE L'ÉGALITÉ
DES TERRITOIRES
ET DU LOGEMENT

MINISTÈRE
DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT
DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

Éditions du Certu

Collection Références

1. Les acteurs de la cession

La définition de la politique immobilière

Les modalités de conduite de la politique immobilière du ministère de la Défense sont définies dans le code de la défense et, notamment, par le décret n° 2009-1179 du 5 octobre 2009 fixant les attributions et l'organisation du secrétariat général pour l'administration du ministère de la Défense (SGA) dont relève l'élaboration de la politique d'ensemble du ministère en matière immobilière, domaniale, de logement et d'environnement (cf. article 21). Le secrétaire général pour l'administration s'appuie, au niveau central, sur deux entités : le comité de coordination de la fonction immobilière et la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives.

Le comité de coordination de la fonction immobilière (CCFI)

Présidé par le SGA, il regroupe les représentants des états-majors, directions et services. Il est chargé de :

- examiner les orientations de la politique immobilière ;
- formuler des propositions en matière de programmation des crédits.

La direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA)

Placée sous l'autorité du SGA, elle a pour objectif de rationaliser le parc immobilier du ministère en regroupant des services sur des sites moins nombreux mais mieux adaptés. Les immeubles déclarés inutiles aux besoins des armées sont alors remis au service France domaine, aux fins de cession amiable. Elle se charge de :

- concevoir et mettre en œuvre la politique immobilière du ministère en matière domaniale, d'infrastructure, d'environnement et de logement ;
- concourir à la définition des politiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire pour les aspects intéressant le ministère de la Défense ;
- piloter l'élaboration de schémas directeurs immobiliers des bases de défense ;
- assurer les suivis des programmes et actions budgétaires et le contrôle de gestion des crédits.

Au sein de la DMPA, la mission pour la réalisation des actifs immobiliers (MRAI) est chargée, en concertation avec le service France domaine, des cessions immobilières dans le



Source : SID



cadre du gré à gré avec les collectivités publiques en application de l'article R.3211-26 du code général de la propriété des personnes publiques (ex-article R. 148-3 du code du domaine de l'État) et de la conduite d'études de reconversion, en vue de favoriser la réalisation d'opérations d'urbanisme sur les terrains et immeubles libérés. La MRAI intervient également sur les biens complexes à reconvertir (bases aériennes, citadelles, camps d'entraînement, etc.), qui nécessitent des études préalables et des négociations longues avec les collectivités. Si aucune collectivité ou établissement public de coopération intercommunale n'est intéressé par une vente de gré à gré, le pilotage de la cession est confié à France Domaine. La MRAI représente alors le ministère de la Défense dans les négociations conduites en commun par la MRAI et France Domaine.

La mise en œuvre de la politique immobilière

Le rôle du service d'infrastructure de la Défense (SID)

Rattaché au SGA, le service d'infrastructure de la Défense (SID) instruit les actes relatifs aux biens et droits immobiliers et participe à la constitution, l'adaptation et l'inventaire permanent du domaine immobilier du ministère de

la Défense¹. Il réalise les diagnostics techniques de droit commun et assure l'obligation d'information relative aux éléments techniques. Spécialisé dans l'infrastructure militaire, il est l'interlocuteur unique du ministère pour les questions de construction, de maintenance et d'administration du domaine immobilier de la Défense.

À noter : Dans le cadre de la réforme de la politique immobilière engagée par le ministère de la Défense, des délégations de pouvoirs seront accordées aux commandants de base de défense pour les immeubles et locaux situés dans leur périmètre (décret en cours d'examen par le Conseil d'État).

Le pilotage des cessions par France Domaine

France Domaine assure les procédures de cession relevant du droit commun, et notamment les immeubles de bureaux et les cessions parisiennes. Dans tous les cas, France Domaine établit la valeur domaniale du bien. Celle-ci constitue une valeur de référence minimale, que ce soit dans les appels d'offres lancés par France Domaine ou dans les négociations conduites par la MRAI, en concertation avec le service France Domaine.

¹ Cette mission est assurée par le service parisien de l'administration centrale (SPAC) pour les immeubles de l'administration centrale.

2. Les acquéreurs et utilisateurs potentiels des emprises militaires

Les droits particuliers de certaines personnes publiques

Le droit de priorité des communes

Comme pour tout immeuble de l'État, la vente des immeubles domaniaux reconnus inutiles par le ministre de la Défense est conditionnée par le respect du droit de priorité des communes (et des EPCI titulaires du droit de préemption urbain) dont le régime codifié aux articles L.240-1 et suivants du code de l'urbanisme est exposé dans la fiche 4 du présent guide.

La cession de gré à gré au profit des collectivités et établissements publics territoriaux

Jusqu'au 31 décembre 2014 pour les immeubles domaniaux reconnus inutiles par le ministre de la Défense avant le 31 décembre 2008, ainsi que pour les immeubles domaniaux reconnus inutiles après le 31 décembre 2008 compris dans un site ayant fait l'objet d'une décision de restructuration prise par le ministre de la Défense, le ministre de la Défense pourra procéder à une cession de gré à gré en particulier au profit de collectivités et d'établissements publics territoriaux.

L'alinéa 2 de l'article R. 3211-26 du CG3P (ex-article R. 148-3 du code du domaine de l'État) prévoit en effet que la cession d'un tel immeuble domanial « peut être consentie à l'amiable, sans appel à la concurrence [...] 3° Lorsque la commune sur le territoire de laquelle est situé l'immeuble, le département ou la région de la situation du bien ou un établissement public de coopération intercommunale agissant dans le cadre de ses compétences, s'engage à acquérir l'immeuble et à en payer le prix dans un délai fixé en accord avec le Ministre de la défense ».

Si aucune collectivité ou établissement n'est intéressé par l'acquisition du bien, le ministre de la Défense déclare l'inutilité du bien et le remet à France Domaine qui se chargera de procéder à sa vente après publicité et mise en concurrence, ou adjudication publique (v. *supra*).

Les cessions à l'euro symbolique

Dans le cadre de la programmation du redéploiement des implantations militaires sur l'ensemble du territoire national, les communes sur lesquelles la restructuration a un effet majeur sont éligibles à un dispositif spécifique de cession à l'euro symbolique (v. *infra*).

Les autres acquéreurs ou utilisateurs spécifiques

L'occupant de l'immeuble

Une cession de gré à gré est également envisageable lorsque l'occupant de l'immeuble, exerçant une activité en rapport avec les besoins de la défense nationale,

s'engage à acquérir l'immeuble et à en payer le prix, dans un délai fixé en accord avec le ministre de la Défense (CG3P, article R.3211-26, al. 2, 4°).

Organismes publics dont la mission est de gérer certains biens

Les missions spécifiques de certaines personnes publiques leur confèrent des droits particuliers sur les biens nécessaires à l'exercice de leurs compétences.

C'est notamment le cas pour certains espaces naturels du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) qui bénéficie dans certaines conditions du pouvoir d'exproprier (article L.322-4 du code de l'environnement) et d'un droit de préemption (article L.142-3 du code de l'urbanisme). Le protocole du 3 décembre 2006 signé entre le ministère de la Défense et le CELRL prévoit le transfert des emprises militaires au profit dudit conservatoire par le biais d'un changement d'utilisateur, à titre gratuit, sous réserve que le coût des opérations de dépollution éventuelles ne soit pas laissé à la seule charge du ministère de la Défense.

On peut également citer le cas du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire (MAAPRAT) et de l'office national des forêts (ONF). Le ministère de la Défense est utilisateur d'un domaine boisé important, dont une partie a été confiée en gestion à l'ONF dans le cadre de conventions de gestion locales. Les parcelles boisées au sens de l'article L.111-1 du code forestier, servant de terrain d'assiette aux immeubles militaires devenus inutiles aux besoins des armées et qui ne sont pas affectées à d'autres services de l'État doivent être réincorporées gratuitement au MAAPRAT aux fins d'incorporation dans le domaine forestier. Ces biens ne sont en effet aliénables qu'en vertu d'une loi ou dans des conditions très particulières (article L. 3211-5 du code général des propriétés des personnes publiques). Aussi, le dispositif issu de l'article 67 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 prévoyant la cession d'immeubles militaires à l'euro symbolique ne s'applique pas aux forêts.

Il appartient au MAAPRAT, en lien avec l'ONF de se prononcer sur l'état forestier qui fonde ce retour au régime forestier. Seuls les espaces qui ne sont pas considérés comme relevant du régime forestier peuvent être aliénés.

L'existence d'une société de valorisation foncière et immobilière (la SOVAFIM)

L'article 141 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006, dans sa rédaction issue de l'article 51 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008, dispose : que « des ensembles d'actifs immobiliers appartenant à l'État ou à ses établissements publics peuvent être transférés en pleine propriété à une société détenue par l'État chargée d'assurer la valorisation dans des conditions adaptées à

leurs caractéristiques particulières [...] ». Ces transferts sont réalisés soit par arrêté des ministres intéressés, soit par acte notarié et ne donnent lieu à aucun versement de salaire ou honoraires au profit d'agents de l'État, ni à aucune indemnité ou perception d'impôts, de droits ou de taxes de quelque nature que ce soit.

Ainsi, la SOVAFIM peut se voir transférer, à titre onéreux, la pleine propriété d'actifs immobiliers appartenant à l'État ou à ses établissements publics afin de procéder à leur valorisation. Ces transferts peuvent donc, potentiellement, concerner des immeubles du ministère de la Défense.

Le cas échéant, le montant du transfert sera fixé par un arrêté conjoint des ministres concernés et pourra correspondre :

- soit à la valeur nette comptable du bien, c'est-à-dire le prix auquel un actif est inscrit dans les comptes de la société sous déduction des éventuels amortissements et provisions déjà passés ;

- soit, pour les biens pour lesquels la détermination d'une valeur comptable serait impossible, à la valeur évaluée par le ministre chargé des domaines.

Autres opérateurs publics ou privés

En l'absence de cession à l'une des personnes susmentionnées, les immeubles domaniaux reconnus inutiles par le ministre de la Défense pourront être cédés à tout autre opérateur public ou privé, à la suite d'une procédure de mise en concurrence ou d'adjudication, ou de gré à gré lorsque la valeur vénale de l'immeuble n'excède pas 150 000 euros, ou si une précédente adjudication a été infructueuse (cf. article R. 3211-26 du code général de la propriété des personnes publiques).

3. Procédures et clauses de cessions spécifiques

Un régime général dérogatoire aux règles de cession des immeubles de l'État

Le régime de cession des immeubles de la Défense est dérogatoire :

- au principe de l'utilisation préférentielle des immeubles domaniaux par les services de l'État ;
- au régime général d'aliénation desdits immeubles.

Régime dérogatoire au principe de l'utilisation préférentielle par les services de l'État

Pour comprendre la portée de ce dispositif, il convient de rappeler le principe selon lequel les immeubles domaniaux reconnus définitivement inutiles aux services civils ou militaires qui les utilisent doivent être utilisés en priorité aux autres services de l'État qui en auraient besoin avant d'être aliénés.

Il existe cependant une dérogation à ce principe au profit du ministère de la Défense plusieurs fois prorogée depuis la loi n°86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété des logements sociaux et le développement de l'offre foncière, dont l'article 73-III modifié dispose à ce jour que « Jusqu'au 31 décembre 2014, par dérogation aux dispositions de l'article L. 3211-1 du code général de la propriété des personnes publiques, les immeubles affectés au ministère de la Défense peuvent être remis au service chargé des domaines en vue d'une cession sans que ces immeubles soient reconnus comme définitivement inutiles à l'État ».

Cette possibilité de céder un bien domanial inutilisé alors qu'il n'a pas été reconnu comme définitivement inutile à l'État est notamment justifiée par le souci d'assurer au

Protocoles interministériels en vue de réutilisations prioritaires

Le ministre de la Défense peut signer des protocoles avec d'autres ministres afin qu'ils profitent en priorité des emprises devenues inutiles à la Défense.

Étant ici précisé qu'une telle utilisation donne lieu à indemnisation au profit du budget du ministère de la défense.

Le protocole conclu entre le ministre de la Défense et le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche en 2008 constitue un exemple notable.

Il s'agit de saisir l'opportunité du programme de concentration des implantations militaires pour transformer les bâtiments militaires libérés en logements pour étudiants, afin d'augmenter et d'améliorer l'offre de cette catégorie de logements sur le territoire national. Ce protocole identifie 15 agglomérations, où des emprises militaires sont libérées et situées à proximité des pôles d'enseignement supérieur, avec des besoins de logements étudiants. Des logements étudiants ont été réalisés à Arras (34), Versailles-Vauban (77), et seront réalisés à Versailles-Fesch (200) très prochainement. Par ailleurs, plusieurs sites ont été transformés en internats d'excellence (Sourdun, Noyon, Metz, Montpellier, Lourcine).

mieux la reconversion de certains sites, et de procéder au plus vite à des opérations de réhabilitation ou d'inscrire ces bâtiments dans des projets d'aménagement. Le respect du régime de déclaration d'inutilité risquerait de reporter la redynamisation de ces sites alors que les bassins d'emploi concernés peuvent en avoir un besoin urgent.

Toutefois, en pratique les immeubles inutiles du ministère de la Défense sont prioritairement mis à la disposition des services ou établissements publics de l'État qui en ont besoin, dans le cadre d'un changement d'utilisation qui, en l'occurrence, se fait à titre onéreux au profit du ministère de la Défense.

Régime dérogatoire aux procédures de cession

Ce sont ici les dispositions particulières du décret n° 87-335 du 19 mai 1987, prorogées par le décret n° 2009-255 du 4 mars 2009 qui s'appliquent. Elles sont codifiées aux articles R.3211-26 et R.3211-27 du code général de la propriété des personnes publiques (ex-articles R. 148-3 et 4 du code du domaine de l'État).

Il s'agit là encore de dispositions provisoires puisqu'elles ne sont applicables que jusqu'au 31 décembre 2014 :

- pour les immeubles domaniaux reconnus inutiles par le ministre de la Défense avant le 31 décembre 2008,
- pour les immeubles domaniaux reconnus inutiles après le 31 décembre 2008 compris dans un site ayant fait l'objet d'une décision de restructuration prise par le ministre de la Défense.

L'article R.3211-26 pose le principe selon lequel l'aliénation des immeubles domaniaux reconnus inutiles par le ministre de la Défense a lieu soit avec publicité et mise en concurrence soit par adjudication publique.

L'article R. 3211-27 dispose quant à lui que les dispositions des articles R. 3211-2 et R. 3211-6 du CG3P ne sont pas applicables aux aliénations en cause, ce qui signifie notamment que ce n'est ni le préfet ni le ministre chargé du domaine qui consent la cession, mais bien le ministre de la Défense.

L'article R. 3211-26 est également au fondement de l'intervention de la MRAI dans les négociations des cessions qui, par exception au principe, peuvent être réalisées de gré à gré (v. *supra*).

En pratique :

- le ministre de la Défense (DMPA) décide du principe de la cession d'un bien inutilisé ;
- le directeur de la mémoire, du patrimoine et des archives mandate la MRAI pour qu'elle procède à l'aliénation des immeubles devenus inutiles lorsqu'une cession de gré à gré est envisageable (v. *supra*) ;
- le SID prépare le dossier technique d'aliénation (diagnostics divers, ...).

La MRAI joue un rôle central :

- elle avise le préfet de département de la décision de céder le bien pour qu'il informe les collectivités

concernées de l'opportunité qui leur est offerte de se rapprocher de la MRAI pour réfléchir à l'avenir du site ;

- elle procède le cas échéant à des études de reconversion du site ;
- elle saisit le service local de France Domaine (DDFIP) pour qu'il procède à une évaluation financière du bien sur la base de laquelle un accord pourra être arrêté ;
- elle mène directement les négociations avec la collectivité ou l'établissement intéressé, aux côtés du préfet et de France Domaine qui sera chargé de participer, sur demande de l'autorité militaire, à la mise au point du dossier d'aliénation ;
- elle recueille l'engagement formel d'acquisition dans le cadre d'un protocole d'accord reprenant le projet de l'acquéreur et les éléments financiers de l'opération. Ce protocole doit être approuvé par l'organe délibérant de la personne publique concernée.

La DMPA prend la décision de déclassement du domaine public et une décision de remise à France Domaine qui procède sans délai à la vente, dans les conditions habituelles de forme, sur la base du protocole d'accord négocié par la MRAI avec la collectivité ou l'établissement intéressé. La DDFIP procédera ensuite à l'enregistrement aux hypothèques de l'acte définitif de vente.

La formalité du déclassement

Si le bien appartient au domaine public, un acte de déclassement du bien devenu inutile au ministère de la Défense est nécessaire. Il pourra s'agir d'une décision du DMPA, d'un arrêté du ministre de la Défense ou dans certains cas d'un décret, en fonction de la nature de l'acte qui avait classé le bien dans le domaine public (règle du parallélisme des formes).

Des produits de cessions qui reviennent intégralement à la Défense

Selon des barèmes fixés par les lois de finances, les ventes d'actifs immobiliers de l'État contribuent au désendettement de l'État à hauteur de 20 % de leur montant en 2012, 25 % en 2013 et 30 % en 2014 (cf. l'article 47 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 modifié en dernier lieu par la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011).

Le ministère de la Défense a obtenu sur ce point un régime dérogatoire, lui permettant de récupérer l'ensemble des produits de cessions jusqu'au 31 décembre 2014 (cf. article 61 de la loi n° 2010-1657 de finances pour 2011, du 29 décembre 2010). Ainsi, si le ministère de la Défense se trouve face à des contraintes fortes pour négocier les emprises qu'il libère, il bénéficie d'un régime dérogatoire lui assurant donc un taux de retour des produits de cession de 100 %.

Outre cet avantage, et compte tenu de l'ampleur et de la complexité de ses opérations immobilières, le ministère

de la Défense a obtenu du ministre du Budget (lettres du 18 septembre et du 24 décembre 2008) des aménagements aux règles de fonctionnement du compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »². Les dépenses éligibles au CAS ont été élargies, en ce qui concerne le ministère de la Défense, aux opérations de dépollution, aux opérations d'aménagement, d'entretien lourd et de construction d'immeubles de toute nature, aux loyers intercalaires encourus entre la cession d'une emprise et le déménagement effectif des services ainsi qu'aux loyers de transition supportés à l'occasion d'un transfert de services directement imputable aux restructurations et ce pour une durée maximale de 5 ans, et aux réservations de logements. Le ministère de la Défense a également été dispensé de fournir un dossier de emploi des crédits (sauf pour l'opération Balard) et il a la possibilité de transférer sur le CAS les opérations immobilières initialement engagées sur les crédits budgétaires de la mission « défense » et qui y seraient éligibles.

L'accompagnement des restructurations de la Défense

Les cessions à l'euro symbolique

À l'occasion de la programmation du redéploiement des implantations militaires sur l'ensemble du territoire national, l'État supprime un nombre important de régiments et de bases de la Défense faisant ainsi subir un lourd préjudice à certaines communes dont l'économie dépendait de la présence sur leur territoire des forces armées. Pour compenser cette décision potentiellement préjudiciable, le législateur (article 67 de la loi n° 2008-1425 du 27 déc. 2008 de finances pour 2009) a permis aux collectivités les plus impactées par la réforme d'acquiescer « *les immeubles domaniaux reconnus inutiles par le ministre de la Défense dans le cadre des opérations de restructuration de la Défense réalisées entre le 1^{er} janvier 2009 et le 31 décembre 2014 (...) à l'euro symbolique et avec un complément différé de prix* ».

Ces cessions à l'euro symbolique, pour la mise en œuvre desquelles la MRAI est nécessairement mandatée, se font exclusivement au profit d'une commune ou d'un groupement de communes. Elles ne peuvent s'appliquer ni aux autres collectivités locales ni aux particuliers.

L'article 67 de la loi du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 précise les conditions de ces cessions :

- Sont éligibles à ce dispositif les communes sur lesquelles la restructuration a un effet majeur, en particulier au regard du nombre d'emplois supprimés rapporté aux emplois existants, qui connaissent une

² Ce « CAS » a pour objet de permettre aux ministères précédemment affectataires des immeubles cédés de financer : les dépenses de toute nature (hors dépenses de personnel) en fonctionnement comme en investissement induites par leurs opérations de relogement (constructions, acquisitions, déménagement, aménagement de bureaux, etc.) ; des versements au titre des dépenses d'investissement et de fonctionnement liées à des opérations de cession, d'acquisition ou de construction d'immeubles du domaine de l'État réalisées par des établissements publics ; et plus généralement leurs dépenses immobilières.

Une cession à l'euro symbolique : la citadelle d'Arras

72 hectares ont été cédés à l'euro symbolique à la communauté d'agglomération d'Arras (CUA) par décret du 18 mai 2010. La reconversion du site est dynamique et la CUA y a engagé de nombreux projets.

Par anticipation, dès 2009, 34 logements étudiants étaient mis en place pour la rentrée universitaire dans un ancien bâtiment « cadres célibataires ». Depuis l'acquisition par la communauté d'agglomération, d'autres opérations ont été engagées : aménagement du bois qui est dorénavant ouvert au public, réfection de la piste de sport au profit du collège et du lycée qui jouxtent le terrain, accueil de plusieurs dizaines de milliers de spectateurs sur trois jours chaque été dans l'enceinte de la Citadelle dans le cadre du Main Square Festival d'Arras, etc.

La communauté d'agglomération d'Arras porte d'autres projets sur ce site : transfert des bureaux de la CUA dans un bâtiment de la Citadelle, projet d'hôtellerie et de restauration, etc.

situation de grande fragilité économique, sociale et démographique et qui disposent de capacités propres de redynamisation limitées, notamment au regard des caractéristiques du tissu économique et de ses évolutions récentes ainsi que des perspectives de développement d'activités nouvelles sur le territoire concerné. Le décret n° 2009-829 du 3 juillet 2009 fixe la liste de ces communes éligibles.

- Ces cessions sont autorisées par décret pris sur le rapport du ministre de la Défense et du ministre chargé du domaine, en vue de permettre la réalisation d'opérations ou d'actions d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme.

Le dispositif légal de complément de prix prévu à l'article 67 de la loi de finance pour 2009

En cas de revente, y compris fractionnée, ou de cession de droits réels portant sur le bien considéré, pendant un délai de quinze ans à compter de la cession initiale,

la commune ou le groupement verse à l'État, à titre de complément de prix, la somme correspondant à la moitié de la différence entre le produit des ventes et la somme des coûts afférents aux biens cédés et supportés par la commune ou le groupement, y compris les coûts de dépollution.

Cette obligation pèse, pendant le même délai de quinze ans, sur les acquéreurs successifs de tout ou partie des biens ainsi cédés dès lors que la cession envisagée porte sur lesdits biens avant construction ou réhabilitation des bâtiments existants.

En l'absence de revente ou de cession de droits réels portant sur tout ou partie des biens cédés par l'État, pendant le délai de quinze ans à compter de la cession initiale et en cas de non-réalisation d'une action ou d'une opération d'aménagement prévue à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, l'État peut convenir avec la commune du rachat de l'immeuble à l'euro symbolique. En l'absence d'opération de rachat, le complément de prix s'élève à la valeur des biens indiquée dans le décret mentionné au troisième alinéa, indexée sur la variation de l'indice du coût de la construction.

Les actes de vente et de cession de droits réels successifs reprennent les obligations résultant du présent article pour en assurer la publication au bureau des hypothèques compétent.

Les dispositifs territoriaux d'accompagnement des restructurations

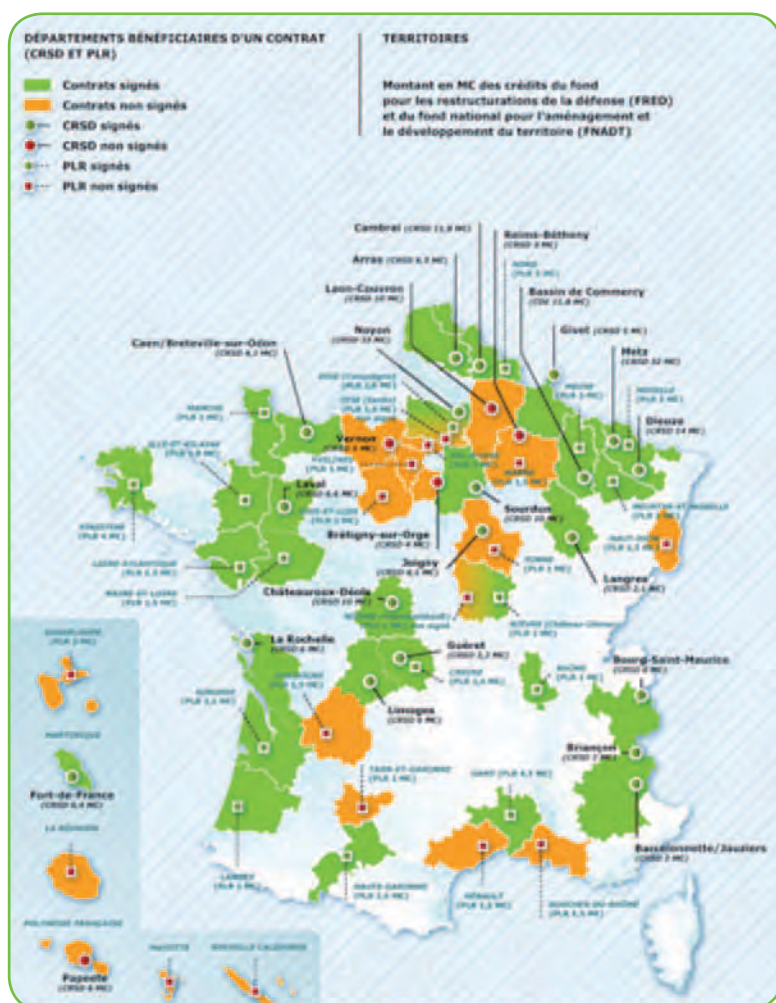
Il existe deux principaux dispositifs territoriaux, décidés par le gouvernement le 25 juillet 2008, définis et mis en œuvre par les préfets, qui sont destinés à faciliter la transition des territoires concernés par les restructurations de la Défense et devant leur garantir un développement économique durable :

- les contrats de redynamisation de site de défense (CRSD), qui s'appliquent à un périmètre réduit autour du site libéré, interviennent dans le cas des sites concernés par une perte importante de postes et qui connaissent une grande fragilité économique et démographique. L'enveloppe allouée s'élève à 225 millions d'euros sur la période 2009-2015 et concerne 24 contrats. Il s'agit d'un outil d'appui structuré d'une durée de 3 ans, reconductible une fois, par un avenant de 2 ans au maximum.
- les plans locaux de redynamisation (PLR), qui concernent les sites ne bénéficiant pas de CRSD mais subissant néanmoins un impact significatif avec une perte d'au moins 50 postes. Ces contrats s'adressent à l'ensemble d'un département ou à un large territoire. L'enveloppe allouée s'élève à 75 millions d'euros sur la période 2009-2015 et concerne 34 contrats.

Le dispositif CRSD et PLR est également mis en place en outre-mer pour un montant de 20 millions d'euros.

La Délégation aux restructurations (DAR) de la Défense est chargée de la préparation et du suivi des mesures de restructurations, ainsi que de l'accompagnement économique et immobilier des restructurations de la Défense. Localement, ce sont les préfets qui assurent le pilotage de l'investissement en lien avec les collectivités locales. La DAR, en relation étroite avec la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) et les directions du ministère, appuie les préfets dans l'accompagnement des personnels civils restructurés du ministère et la revitalisation des territoires. Des délégués régionaux aux restructurations de Défense sont placés par la Défense auprès des préfets des régions les plus concernées par les restructurations de Défense.

Tous les acteurs étatiques et territoriaux locaux sont associés au sein d'un comité de site dans le cadre d'un CRSD ou d'un PLR, afin d'établir un diagnostic économique partagé du territoire impacté par la restructuration puis d'élaborer un projet de développement fédérateur et mobilisateur. Il s'agit d'organiser systématiquement les échanges entre la Défense et l'ensemble des acteurs au niveau national comme au niveau des territoires. Les CRSD aux montants les plus élevés (10 millions d'euros chacun) concernent Metz (Moselle), Provins/Sourdun (Seine et Marne), Dieuze (Moselle), Laon/Couvron/Aumencourt (Aisne), Châteauroux/Déols (Indre), Cambrai (Nord).



Source : DAR

4. Exploitation d'installations classées (ICPE et IOTA) et pollutions des terrains de la Défense

En amont du processus de cession, un audit environnemental devra être effectué et ses résultats seront retranscrits dans l'acte de vente par des clauses spécifiques garantissant l'information de l'acquéreur sur les installations classées dont la cessation d'activité a été décidée ou en cours d'exploitation, ainsi que les engagements des parties concernant la dépollution. Pour les terrains militaires, la principale difficulté concerne la dépollution pyrotechnique.

Les obligations de droit commun

L'information

Les obligations d'information sont présentées dans la fiche 6 du présent guide. On rappellera qu'il existe :

- Une **obligation générale d'information** énoncée à l'article 1602 du code civil qui impose au vendeur de fournir à l'acheteur toutes informations qui sont susceptibles d'influencer sa décision.
- Une **obligation spéciale d'information** énoncée à l'article L. 514-20 du code de l'environnement qui doit être respectée dans tous les actes de vente qui concernent un bien sur lequel une installation classée soumise à autorisation ou à enregistrement a été exploitée. L'acte de vente atteste de l'accomplissement de cette formalité. À défaut, l'acheteur a le choix de poursuivre la résolution de la vente ou de se faire restituer une partie du prix ; il peut aussi demander la remise en état du site aux frais du vendeur, lorsque le coût de cette remise en état ne paraît pas disproportionné par rapport au prix de vente.
- L'article L. 125-7 du code de l'environnement prévoit également que sauf dans les cas où trouve à s'appliquer l'article L. 514-20 précité, lorsque **les informations rendues publiques par l'État** sur les risques de pollution des sols (cf. article L. 125-6 du code de l'environnement) font état d'un risque de pollution des sols affectant un terrain faisant l'objet d'une transaction, le vendeur ou le bailleur du terrain est tenu d'en informer par écrit l'acquéreur ou le locataire. L'acte de vente ou de location atteste de l'accomplissement de cette formalité. À défaut et si une pollution constatée rend le terrain impropre à sa destination précisée dans le contrat, dans un délai de deux ans après la découverte de la pollution, l'acheteur ou le locataire a le choix de poursuivre la résolution du contrat ou, selon le cas, de se faire restituer une partie du prix de vente ou d'obtenir une réduction du loyer ; l'acheteur peut aussi demander la remise en état du terrain aux frais du vendeur lorsque le coût de cette remise en état ne paraît pas disproportionné au prix de vente. L'entrée en vigueur de cette disposition, introduite par la loi « Grenelle II » du 12 juillet 2010 est conditionnée par l'adoption d'un décret qui devra intervenir très prochainement (v. le projet de décret en ligne sur le site MEDDE : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/V_consolidée_projet_decret_article_188.pdf).

La cessation d'activité ou le transfert des installations classées

Pour ses sites devant faire l'objet d'une cession, le ministère de la Défense procède à la cessation d'activité et au démantèlement des installations classées qu'il a exploitées (Installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) ou Installations, ouvrages, travaux et activités classés au titre de la loi sur l'eau (IOTA)), sauf si le nouvel acquéreur souhaite en conserver l'usage. Dans ce cas, conformément aux dispositions de l'article R. 512-68 du code de l'environnement pour les ICPE et de l'article R. 214-45 du code de l'environnement pour les IOTA (dont la mise en œuvre par le ministère de la Défense est précisée par l'instruction du 13 février 2012), le repreneur doit rédiger un dossier de changement d'exploitant dans un délai d'un mois à compter de la prise en charge de l'exploitation, à l'attention du préfet, avec copie au contrôle général des armées/inspection des installations classées (CGA/IIC) et à l'autorité délégitaire, si elle existe, ou à défaut à l'état-major de soutien défense correspondant. En effet les installations classées exploitées par le ministère de la Défense ne sont pas contrôlées par le préfet mais par le ministre de la Défense (article R. 517-2 du code de l'environnement pour les ICPE et article R. 217-1 du code de l'environnement pour les IOTA). Il convient dès lors, en cas de reprise de l'installation classée par un opérateur civil, de transférer le dossier administratif de l'installation de l'inspection des installations classées du ministère de la Défense à celle du préfet. L'acte de vente doit préciser la liste des installations classées reprises par l'acquéreur.

La dépollution autre que pyrotechnique

Au titre de la législation sur les ICPE : le propriétaire non exploitant n'a pas d'obligation de dépollution préalable à la vente. En revanche, le propriétaire en qualité de dernier exploitant sera soumis à une obligation légale de remise en l'état et de mise en sécurité du site lors de l'arrêt définitif de l'ICPE (v. articles L. 511-1 et suivants et R. 512-1 et suivants du code de l'environnement).

La DMPA est délégitaire du ministre pour la signature des actes administratifs relatifs aux installations classées (décrets et arrêtés d'autorisation, arrêtés de prorogation, de mise en demeure et de dépollution, récépissés de déclaration, de changement d'exploitant, de mise à l'arrêt définitif). Le SID apporte aux autorités délégitaires et aux exploitants une assistance générale à caractère technique et administratif pour l'ensemble des ICPE, de leur création à leur mise à l'arrêt définitif.

À noter : Une réglementation spécifique est édictée concernant les ICPE relevant du ministère de la Défense (articles L. 517-1 et R. 517-1 et suivants du code de l'environnement, instruction précitée du 13 février 2012 relative aux ICPE relevant du ministère de la Défense).

Au titre de la législation sur les déchets : le détenteur de déchets est tenu d'en assurer ou d'en faire assurer la gestion, conformément aux dispositions des articles L. 541-1 et suivants du code de l'environnement. Il est responsable de la gestion de ces déchets jusqu'à leur élimination ou valorisation finale (v. article L. 541-2 du code de l'environnement).

À noter : une réglementation relative aux déchets radioactifs très spécifique est édictée aux articles L. 542-1 et suivants du code de l'environnement. L'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) dispose à cet égard d'une compétence exclusive (L. 542-12 du code de l'environnement).

Il convient par ailleurs de relever que l'article L. 3211-1 du CG3P, dans sa version issue de la loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire, dispose que : « *Lorsqu'ils ne sont plus utilisés par un service civil ou militaire de l'État ou un établissement public de l'État, les immeubles du domaine privé de l'État peuvent être vendus dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État. Lorsque la cession de ces immeubles implique l'application des mesures prévues à l'article L. 541-2 du code de l'environnement ou l'élimination des pollutions pyrotechniques, l'État peut subordonner la cession à l'exécution, dans le cadre de la réglementation applicable, par l'acquéreur, de ces mesures ou de ces travaux, le coût de la dépollution s'imputant sur le prix de vente. Dans cette hypothèse, le coût de la dépollution peut être fixé par un organisme expert indépendant choisi d'un commun accord par l'État et l'acquéreur.* » De manière générale, les obligations environnementales sont sanctionnées au titre de dispositions du code de l'environnement qui ont été réorganisées par l'ordonnance n°2012-34 du 11 janvier 2012. Un décret en Conseil d'État fixera les conditions d'application de ces dispositions aux installations, ouvrages, travaux, opérations et activités relevant du ministère de la Défense (cf. article L. 174-1 du code de l'environnement).

Dépollution pyrotechnique

Planning indicatif d'une procédure de dépollution pyrotechnique (délais moyens constatés)

Étude historique : de 4 à 6 mois

Recherches d'activités ou événements susceptibles d'avoir occasionné une pollution pyrotechnique

Risque de pollution pyrotechnique

Travaux de recherches (diagnostic) et de dépollution pyrotechniques

de 1 an minimum à 2 ans

Délivrance d'une attestation de dépollution pyrotechnique par le ministère de la défense ou l'acquéreur qui a réalisé les travaux

Absence de risque de pollution pyrotechnique

Délivrance d'une attestation de non-pollution pyrotechnique par le ministère de la défense

Le décret n°76-225 du 4 mars 1976 prévoit une obligation de dépollution pyrotechnique qui pèse sur tout terrain militaire ou terrain placé sous la responsabilité des armées que le ministère souhaite céder. Ce texte a été modifié à la suite de la nouvelle rédaction de l'article L. 3211.1 du code général de la propriété des personnes publiques précité, pour permettre à l'autorité militaire cédant de transférer la réalisation de la dépollution pyrotechnique à l'acquéreur (décret n°2010-1261 du 22 octobre 2010). Plusieurs aspects de la procédure de dépollution (15 à 30 mois) doivent à cet égard être pris en compte.

La recherche historique et la délivrance de l'attestation de non-pollution pyrotechnique

Le ministre de la Défense doit examiner dans le cadre d'une **recherche historique** la situation des immeubles militaires au regard des opérations de recherche, neutralisation, enlèvement et destruction des munitions, mines, pièges, engins et explosifs. Cette recherche historique (4 à 6 mois) répertorie et analyse les activités et les événements susceptibles d'avoir occasionné une pollution pyrotechnique du site (article 5 du décret n° 2005-1325 du 26 octobre 2005). Elle est effectuée en interne par le SID (mais peut être confiée à des prestataires extérieurs) qui établit un diagnostic de la pollution éventuelle. Puis :

- soit la recherche ne met pas en évidence des activités ou événements susceptibles d'avoir occasionné une pollution pyrotechnique : **une attestation** est alors établie dans ce sens par le ministère de la Défense sous le contrôle du SID et le bien peut être vendu en l'état ;
- soit la recherche met en évidence des activités ou événements susceptibles d'avoir occasionné une pollution pyrotechnique et des opérations de dépollution devront alors être menées.

À l'issue des travaux, le ministère ou l'acquéreur qui a ouvert et conduit le chantier de dépollution établit pour chaque terrain une attestation certifiant qu'il a été procédé à la recherche historique et précisant les mesures qui ont été exécutées.

À noter : le décret du 26 octobre 2005 précité fixe très précisément les règles de sécurité particulières aux chantiers de dépollution pyrotechnique, notamment ceux entrepris dans le cadre de l'article 4 du décret du 4 mars 1976 (v. également les arrêtés d'application du 23 janvier 2006, du 12 septembre 2011 (distances d'isolement) et l'instruction n°1438 du 28 juillet 2006 fixant les règles de sécurité applicables lors de ces chantiers).

L'article 4 du décret du 4 mars 1976 précise enfin que, sous réserve qu'il ne s'agisse pas de munitions chimiques, en cas de découverte fortuite **pendant une période de dix ans suivant la délivrance de l'attestation**, la neutralisation, l'enlèvement et la destruction des munitions des engins explosifs sont à la charge :

- du ministère de la Défense lorsque la cession est consentie en application du second alinéa de l'article L. 3211-1 du code général de la propriété des personnes publiques ;

- De l'acquéreur lorsque la cession est consentie en application de l'article 67 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 (cf. supra, les cessions à l'euro symbolique au profit des communes).

La nécessaire connaissance de l'usage futur des terrains

La Défense a l'obligation de dépolluer, « en fonction de l'usage auquel ces terrains sont destinés » (article 4 du décret du 4 mars 1976 modifié), les emprises avant toute aliénation ou changement d'utilisation. Il importe donc que le projet de reconversion des emprises cessibles soit défini préalablement à la cession, sachant que, pour l'acquéreur, le montant de la dépollution et les délais de réalisation des travaux constituent des éléments centraux dans la définition du projet de réaménagement du site. La difficulté réside, pour le ministère, à obtenir des collectivités concernées les projets précis d'aménagement futur des terrains dès lors qu'ils sont encore en cours de définition.

La prise en charge de la dépollution par l'acquéreur

Afin d'accélérer les cessions d'emprises, a été introduit un dispositif qui permet à l'acquéreur de faire procéder à la dépollution, « le coût de la dépollution s'imputant alors sur le prix de vente » (article L. 3211-1 du CG3P précité et décret n°2010-1261 du 22 octobre 2010 modifiant le décret du 4 mars 1976). L'État conserve la surveillance des opérations de dépollution puisque la vente est subordonnée à leur réalisation. Il est donc nécessaire de définir à l'avance le projet de reconversion des emprises cessibles, le montant de la dépollution et les délais de réalisation des travaux y étant intimement liés.

L'estimation du coût de la dépollution pyrotechnique confiée à l'acquéreur

L'estimation du coût de la dépollution pyrotechnique est réalisée par le SID. Jusqu'à maintenant, les collectivités et France Domaine n'ont pas mis en œuvre la possibilité de recourir à un organisme extérieur indépendant (article L. 3211-1 du code général de la propriété des personnes publiques).

Cette estimation est effectuée, en l'absence de référentiel en la matière, en particulier sur la base de la configuration du terrain, du projet envisagé par la collectivité (existence de parkings souterrains ou non, fondations, etc.), des conclusions de l'étude historique, de la connaissance d'opérations de dépollution sur des terrains similaires, des découvertes de matériaux ou d'engins pyrotechniques lors de travaux de dépollution antérieurs effectués par le ministère.

Un coût estimatif est alors établi qui permet de globaliser les incertitudes tant sur la précision du projet futur que de l'identification des cibles et de conclure la cession.

Ce dispositif a été utilisé pour les cessions de la caserne Pion à Versailles et du site de Dugny.

La dépollution préalable à la vente effectuée par la Défense

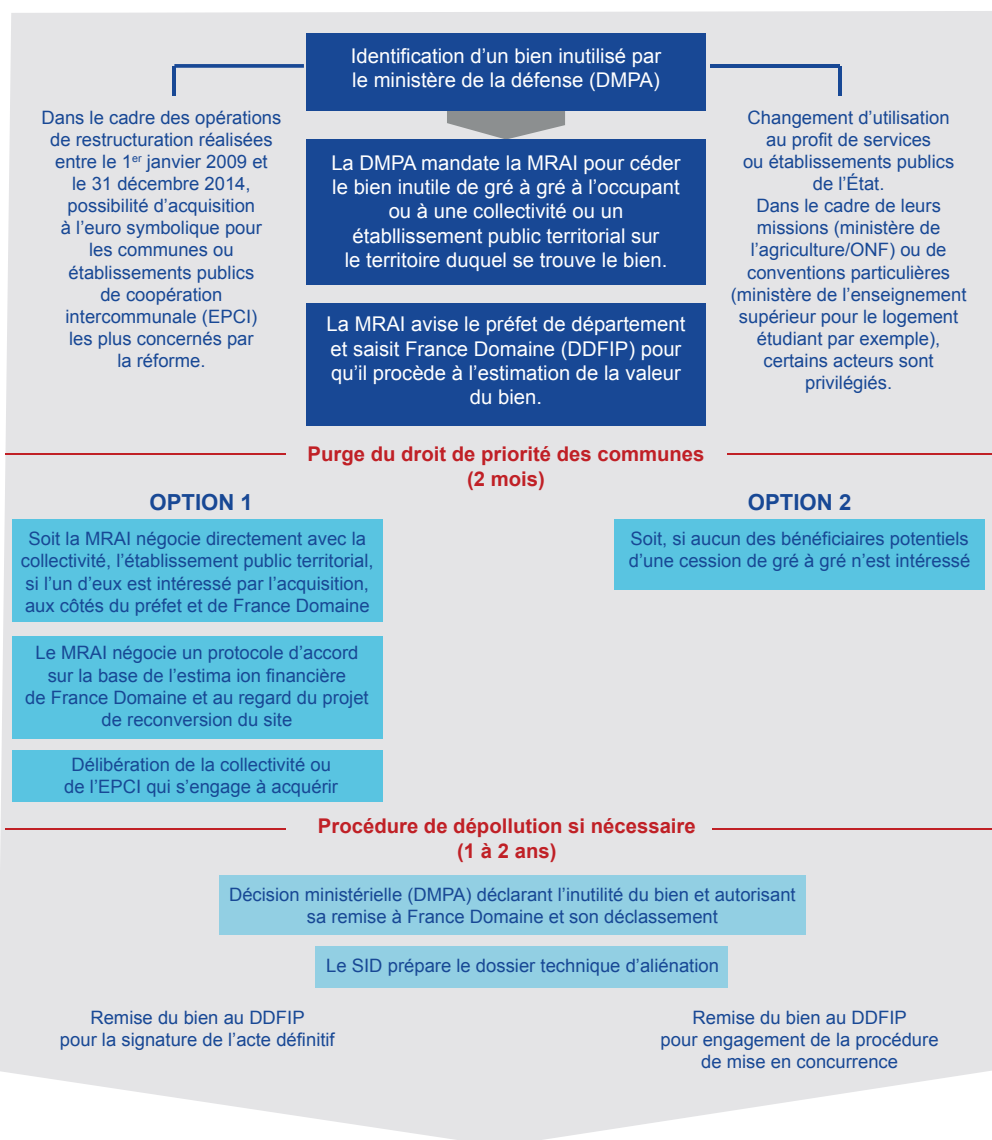
Dans certains cas, le ministère de la Défense réalise les travaux avant la cession. Il s'agit là d'un respect total de la réglementation en matière de sécurité pyrotechnique mais avec une maîtrise réduite des délais et des coûts. Cette méthode ne permet cependant pas de traiter dans de bonnes conditions (délais et coûts) les emprises que le ministère doit céder.

Les cessions à l'euro symbolique

Aux termes de l'article 67 de la loi du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, lors d'une cession à l'euro symbolique, le cessionnaire est substitué à l'État pour les droits et obligations liés aux biens qu'il reçoit « en l'état ». Les communes ont en charge l'ensemble des opérations de dépollution dont le coût vient s'imputer, le cas échéant, sur le complément de prix dû en cas de cession ultérieure par l'acquéreur.

Le ministère de la Défense fournit l'étude historique aux collectivités concernées et, lorsque celles-ci le demandent, un diagnostic qui permet d'évaluer le degré de pollution des différentes zones, en pratiquant la détection sur des zones réduites réparties de façon représentative, à partir des résultats de la recherche historique (article 6 du décret du 26 octobre 2005 précité).

Schéma synthétique de la procédure de cession à titre onéreux d'un immeuble relevant du ministère de la défense



Dafi Délégation à l'action foncière et immobilière

Tour Pascal A
92055 La Défense cedex
Tél. : 01 40 81 78 18
Fax : 01 40 81 78 29
www.developpement-
durable.gouv.fr

Certu Centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques

2, rue Antoine Charial
69426 Lyon
Cedex 03
Tél. : 04 72 74 58 00
Fax : 04 72 74 59 00
www.certu.fr

Département
Urbanisme Habitat

© Certu 2012
La reproduction totale
ou partielle du
document doit être
soumise à l'accord
préalable du Certu.

N° ISSN : 1263-3313

Mise en page :
PAO Concept

Au 1^{er} janvier 2014,
les 8 Cete, le Certu,
le Cetmef et le Sétra
fusionnent pour
donner naissance
au Cerema :
centre d'études
et d'expertise
sur les risques,
l'environnement,
la mobilité et
l'aménagement

Contacts

DAFI : Gladys Samso ou Paul Rius
Tél. 01 40 81 71 39 - Mél. F.Dafi.Spes.Sg@developpement-durable.gouv.fr

CERTU : Guillaume Fauvet
Tél. 04 72 74 58 00 - Mél. URB.CERTU@developpement-durable.gouv.fr

SGA/DPM : Direction de la mémoire, du patrimoine, des archives
Mél. dmpa@defense.gouv.fr