

Rapport à Monsieur le Premier ministre

Décret relatif à l'utilisation des immeubles domaniaux par les services de l'Etat et ses établissements publics

Depuis 2002, l'Etat s'est résolument engagé dans la modernisation de sa politique immobilière afin de faire face aux critiques récurrentes que celle-ci appelait au regard des insuffisances de son pilotage et d'une connaissance imparfaite du parc domanial.

Les principaux axes de réforme ont porté sur la mise en place d'une comptabilité patrimoniale de l'Etat satisfaisant aux critères de la LOLF, sur une dynamisation de la politique de cession pour laquelle le Parlement fixe des objectifs financiers et sur la dimension stratégique de cette politique que traduisent l'élaboration des schémas pluriannuels de stratégie immobilière et le projet d'intégration d'un volet immobilier dans le système d'information interministériel CHORUS.

Cet effort de modernisation, sans précédent, porte aussi sur l'exigence d'une évolution du patrimoine de l'Etat qui vise le regroupement des administrations sur un nombre de sites plus réduit, un meilleur service à l'usager et de meilleures conditions de travail pour les agents. Les facteurs de réussite consistent en particulier à mettre un terme à la gestion éclatée d'allocation des moyens immobiliers de l'Etat, à professionnaliser la fonction et à rationaliser la politique d'entretien en vue de réduire le coût de l'action patrimoniale.

Il s'agit de mettre fin aux comportements de quasi-proprétaire qu'ont parfois développés les administrations occupantes et les établissements publics nationaux lorsqu'ils occupent ou gèrent des biens immobiliers de l'Etat.

Le conseil de la modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007 a décidé de remplacer la notion juridique d'affectation des biens immobiliers de l'Etat aux administrations par des conventions d'utilisation, temporaires et révisables, définissant les droits et obligations de chaque partie. La procédure d'attribution à titre de dotation au profit des établissements publics de l'Etat doit également être remplacée.

La passation de baux publics entre France Domaine et les occupants servira de support aux loyers budgétaires dont la généralisation a été également décidée le 12 décembre 2007.

Le conseil de l'immobilier de l'Etat (CIE), présidé par le député Georges Tron, a émis un avis favorable à cette mesure en considérant que l'affirmation de la fonction immobilière impliquait que l'Etat propriétaire incarné par France Domaine se fixe pour objectif de maîtriser l'ensemble des biens immobiliers. Le CIE souhaite que le rôle du propriétaire unique puisse être affirmé sur l'ensemble du territoire.

La mise en œuvre de cette orientation suppose l'intervention d'un décret en Conseil d'Etat pour remplacer les procédures de l'affectation aux services de l'Etat et des attributions à titre de dotation au profit des établissements publics, prévues par les articles R. 81 à R. 91 du code du domaine de l'Etat et figurant actuellement parmi les procédures applicables au domaine privé.

Compte tenu du champ d'application souhaité, l'article premier du projet insère la nouvelle procédure conventionnelle dans les dispositions du code relatives aux règles de gestion communes au domaine privé et au domaine public de l'Etat, au sein d'un nouveau chapitre intitulé « Utilisation des immeubles domaniaux par les services de l'Etat et ses établissements publics ». Ces dispositions seront, le moment venu, reprises dans la partie réglementaire du code général de la propriété des personnes publiques en cours d'élaboration.

Le nouveau dispositif a pour objet de fixer le cadre général dans lequel ces conventions doivent être conclues et de préciser ses modalités de mise en œuvre au cas des situations en cours.

Il met un terme à la règle selon laquelle l'acquisition d'un immeuble par un département ministériel au moyen de crédits inscrits à son budget vaut affectation. Les immeubles domaniaux seront désormais acquis pour le compte de l'Etat par le service France Domaine puis confiés au service occupant dans les conditions précisées ci-après.

Les articles R. 128-12 et R. 128-17 précisent le champ des immeubles concernés. Le dispositif conventionnel concerne sans distinction les immeubles relevant du domaine privé ou du domaine public de l'Etat ainsi que les immeubles qu'il détient en jouissance, à l'exception toutefois de ceux qui sont pris à bail par France Domaine pour le compte des services de l'Etat. pour lesquels le contrat de bail constitue le support adéquat de détermination des modalités d'utilisation de l'immeuble. Cette exception ne vaut toutefois qu'à la condition que le service utilisateur comparaisse à l'acte, de façon à garantir une parfaite contractualisation des engagements avec France Domaine.

Un modèle de convention sera fixé par arrêté du ministre chargé du Domaine.

Les articles R. 128-13 et R. 128-14 du code du domaine de l'Etat précisent les modalités de dépôt d'une demande de mise à disposition d'un immeuble par un service de l'Etat ou un établissement public national et la procédure d'établissement d'une convention d'utilisation. La demande d'allocation d'un immeuble doit correspondre à un besoin réel et immédiat du service ou de l'établissement demandeur et s'inscrire dans le cadre de la stratégie immobilière déclinée par chaque département ministériel.

La convention est passée entre le préfet du département dans lequel se trouve l'immeuble, le représentant du service ou de l'établissement bénéficiaire et le représentant de France Domaine. En revanche, la procédure relève, comme en matière d'affectation à ce jour, de la compétence ministérielle lorsque la convention porte sur l'utilisation d'un immeuble destiné à accueillir des services d'administration centrale ou compris dans une opération de caractère confidentiel intéressant la défense nationale.

L'article R. 128-15 du code du domaine de l'Etat fixe à neuf ans la durée maximale de la convention d'utilisation des immeubles de bureaux. Il permet de fixer une durée différente pour les autres catégories d'immeubles. Il précise le contenu minimal des clauses de la convention. La mise à disposition des immeubles est assortie du paiement d'un loyer.

Ce même article prévoit un régime conventionnel adapté au cas des immeubles qui sont affectés aux besoins du service public pénitentiaire, de la défense nationale et de la sécurité civile. Compte tenu de leur nature, la mise à disposition de ces biens doit en effet présenter un caractère pérenne.

L'article R. 128-16 fixe les conditions dans lesquelles la convention expire. Son renouvellement ne peut avoir lieu par tacite reconduction.

Les articles 2 à 4 du présent décret constituent des mesures d'ordre.

L'article 5 a pour objet de prendre en compte des règles de gestion immobilière prévues par des textes spéciaux. Sont en cause les nombreux établissements publics nationaux qui ont reçu mission de gérer des immeubles de l'Etat selon des procédures définies par leurs textes statutaires comme par exemple la SNCF, Voies navigables de France ou le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

La conclusion de conventions d'utilisation pour gérer de tels immeubles sera subordonnée à une décision conjointe du ministre chargé du domaine et du ministre gestionnaire ou de tutelle, pour garantir une contractualisation volontariste et économiquement réfléchie et adaptée aux enjeux d'une gestion immobilière spécifique.

L'article 6 est une mesure transitoire destinée à déterminer les modalités d'application du dispositif conventionnel aux immeubles qui font l'objet d'une affectation ou d'une attribution en dotation. Il est proposé de se fixer un objectif d'intégration de la gestion de ces immeubles par voie de convention d'utilisation dans un délai de cinq ans à compter de la date d'entrée en vigueur du décret.

Le I de l'article 7 procède à l'abrogation des procédures de l'affectation aux services de l'Etat et des attributions à titre de dotation au profit des établissements publics, prévues par les articles R. 81 à R. 91 du code du domaine de l'Etat.

Le II du même article maintient transitoirement en vigueur ces dispositions en tant qu'elles s'appliquent aux immeubles domaniaux qui ont fait l'objet d'une procédure d'affectation ou d'une attribution à titre de dotation antérieurement à la date d'entrée en vigueur du présent décret jusqu'à la conclusion d'une convention d'utilisation portant sur ces immeubles.

L'article 8 rend expressément applicables les dispositions du présent décret à Mayotte, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie, dans les îles Wallis et Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises.

Enfin, l'article 9 fixe au 1er janvier 2009 la date d'entrée en vigueur des dispositions de ce texte.

Tel est l'objet du présent projet de décret que nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation.