

Analyse juridique 2 :

Valorisation du reliquat
de foncier

segat Opérer la mutation
des territoires

POUR





SOMMAIRE



1. RAPPEL DU CONTEXTE ET DES SCENARIOS PROPOSES



2. ÉTAPES DE LA MAITRISE FONCIERE



3. CHOIX DU MONTAGE DU PROJET



4. CALENDRIER PREVISIONNEL



5. INCIDENCES FINANCIERES



6. ACTIONS A DEFINIR

1.

RAPPEL DU CONTEXTE

1. RAPPEL DU CONTEXTE

A. Contexte

Le site du projet se situe à Jarnac (16), commune de l'ouest de la France, composante de l'agglomération du Grand Cognac, située dans le département de la Charente (16).

Le site d'étude **est composé actuellement de 5 parcelles**, assiette foncière de l'actuelle gendarmerie et d'une ancienne usine de fabrication de carton (aujourd'hui en friche).

Les parcelles cadastrées AP n° 155, 313 et 318, assiette de l'ancienne usine sont depuis peu la propriété de la ville (acte d'acquisition en cours de publication) et les parcelles cadastrées AP 466 et 431 sont la propriété du département de la Charente.

Ces deux dernières parcelles font l'objet de contrat de droit réel à long terme:

- **La parcelle AP 466 d'un bail emphytéotique** consenti en 2005 pour une durée de 99 ans à « société nationale immobilière » devenue Caisse des dépôts (CDC) étant entendu que la CDC loue les locaux à l'État (gendarmerie) au titre d'une convention de location en lieu et place du département
- **La parcelle AP 431 d'un bail à construction** consenti en 1979 à « Noalis » pour 50 ans.

Le projet sur ce périmètre n'est pas encore fixé. Il est toutefois envisagé d'agrandir l'actuelle gendarmerie (partie administrative et partie logements de fonctions) et de valoriser le site de la friche pour accueillir en partie l'extension de la gendarmerie ainsi qu'un autre projet restant à préciser (logements sociaux par exemple).



-  Périmètre des parcelles appartenant à la commune
-  Périmètre du site d'étude



Le site d'étude regroupe 5 parcelles dont on peut analyser la dureté foncière :

- **En vert** : les parcelles appartenant **depuis peu à la commune** où il ne semble **avoir aucune difficulté pour établir un projet, car la maîtrise foncière est assurée.**
- **En orange** : la parcelle AP 466 appartenant au département et grevée d'un bail emphytéotique administratif. **La maîtrise foncière n'est donc pas assurée, mais il est possible d'envisager une cession entre le département et la commune.** Pour se défaire du bail emphytéotique, **il est possible d'envisager une résiliation à l'amiable ou pour motif d'intérêt général.**
- **En rouge** : la parcelle AP 431 appartenant au département et grevée d'un bail à construction. **La maîtrise foncière n'est donc pas assurée, mais il est possible d'envisager une cession entre le département et la commune.** Néanmoins, **pour se défaire du bail à construction, seule la résiliation amiable est envisageable.**

3 Maitrise difficile/complexe
 2 Maitrise réaliste, mais longue
 1 Maitrise facile

CRITERES					
	AP 466	AP 155	AP 318	AP 313	AP 431
Nature des propriétaires	Public	Public	Public	Public	Public
Propriétaire unique ou multiple	Unique	Unique	Unique	Unique	Unique
Vacant ou occupé	Occupé	NC	NC	NC	Occupé
Nature de l'occupation	Services Publics d'état	Friche	Friche	Friche	Habitat
Etats des bâtis	Moyen	Moyen	Moyen	Moyen	Nu
Opportunité d'acquisition	Non	Acquis	Acquis	Acquis	Non
Maitrise Foncière	2 3	1	1	1	3

Observations

- Les parcelles AP 466 et 431 appartiennent au département, mais sont chacune grevée d'un bail de droits réels différents.
 - La maîtrise foncière de la parcelle AP 466 grevée d'un bail emphytéotique semble plus aisée que la parcelle AP 431, car la possibilité de résiliation pour motif d'intérêt général semble avérée.
 - Au contraire la parcelle AP 431 grevée d'un bail à construction, lequel ne peut être résilié qu'à l'amiable.

1. RAPPEL DU CONTEXTE

B. Scénario projeté



Source : Egis

Les deux scénarios proposés prévoient la même disposition à savoir :

- l'actuelle friche accueillera les nouveaux logements pour la gendarmerie
- Les locaux administratifs occuperont une partie de la parcelle 466
- Les logements à loyers modérés seront installés en lieu et place d'une partie des logements actuels et de la gendarmerie

Le scénario 1 propose :

- Sur les loyers à loyers modérés : 100 % neuf
- Sur la partie gendarmerie : 100 % neuf
- Démolition de la friche, de la gendarmerie et des logements

- Espaces extérieurs
 - Stationnements
 - Voirie piétonne/pompier*
 - 🔑 Portail/portillons d'accès
- LLM = Logements à Loyers Modérés



Source : Egis

Le scénario 2 propose :

- Sur les loyers à loyers modérés : un mix entre neuf et rénovation
- Sur la partie gendarmerie : 100 % neuf
- Démolition de la friche, de la gendarmerie actuelle pour construire des logements et maintien des logements actuels

- Espaces extérieurs
- Stationnements
- Voirie piétonne/pompier*
- 🗝️ Portail/portillons d'accès
- 🔧 LLM = Logements à Loyers Modérés

2.

MAITRISE FONCIÈRE

2. MAITRISE FONCIÈRE

A. Résiliation des baux

- **Observations**

Le bail emphytéotique administratif conclu par le département **est un bail s'appliquant sur de nombreuses parcelles sur tout le territoire de la Charente** pour une opération d'intérêt général **concentrée sur la restauration des gendarmeries du département.**

Le contrat prévoit une cession possible du bail par le preneur si le cessionnaire continue à réaliser l'opération d'intérêt général.

Remarque : Il y a peut-être une possibilité de conserver le bail et charger le preneur des travaux moyennant un avenant au bail.

- **Congé du bail emphytéotique par voie contractuelle**

Le preneur ne peut pas donner congé à un tel bail.

Le bailleur peut donner congé :

- en cas d'inexécution d'une obligation du preneur, après « écoulement d'un délai de trois mois consécutifs à une mise en demeure d'exécuter une des clauses et restée en tout ou partie infructueuse »
 - **Il faut donc d'abord constater l'inexécution**
 - **Puis mettre en demeure**
 - **Et attendre la fin du délai de 3 mois**
- Pour un motif d'intérêt général : ce motif n'est pas désigné dans le bail, mais cela peut être justifié dans l'intérêt public du bailleur

Une **résiliation amiable est également possible entre les parties**. Dans tous les cas, les biens reviendront au bailleur, sans indemnités.

→ **La résiliation pourra être faite soit par accord amiable soit par motif d'intérêt général.**

→ **Le preneur CDC est ouvert à la discussion, les deux solutions semblent possibles même si la résiliation amiable est plus facile à mettre en œuvre.**

- **Observations**

Le **bail à construction concerne l'unique parcelle AP n° 431 au contraire du bail emphytéotique.**

Ici étant régi par le code de la construction et de l'habitation, le bail ne prévoit **pas** de construction au profit **d'une opération d'intérêt général.**

- **Congé du bail à construction par voie contractuelle**

La clause résolutoire du bail **stipule une résiliation automatique pour le bailleur en cas de défaut d'exécution d'une des obligations du preneur après un seul mois d'inexécution et une mise en demeure restée infructueuse.**

Il est également **possible de résilier le bail à l'amiable.**

→ La résiliation pourra être faite par voie amiable

→ Noalis, le preneur est ouvert à la discussion, il faudra trouver un accord sur la résiliation, notamment sur l'indemnité et les modalités de résiliation

2. MAITRISE FONCIÈRE

B. Impact financier
résiliation des baux

- **Calcul des droits du preneur**

- [Résiliation unilatérale pour faute](#)

En cas de **résiliation unilatérale pour faute du preneur, la résiliation ne lui ouvre le droit à aucune indemnité.**

- [Résiliation pour motif d'intérêt général pour le bail emphytéotique](#)

Le bail emphytéotique prévoit le versement d'une indemnité à hauteur du préjudice subi (article 26). La jurisprudence a depuis longtemps prévu l'indemnisation pour le preneur en cas de résiliation pour motif d'intérêt général, elle prévoit notamment que

« le cocontractant a droit à être indemnisé **tant de la perte subie**, c'est-à-dire **des frais exposés sans contrepartie**, que **du manque à gagner**. Toutefois, l'indemnisation du cocontractant est soumise à conditions ».

[Cour administrative d'appel de Douai, 3e chambre, 9 juillet 2020, 19DA01695](#)

Le contrat de bail prévoit que l'indemnité versée (qui s'applique même en cas de résiliation partielle) prend en compte :

- **la part non amortie des travaux réalisés par le Preneur tel qu'elle sera évaluée au jour du retrait anticipé ou de la résiliation**
- **tout frais non amortis conséquents à cette résiliation.**

(L'indemnité ne pourra pas être inférieure à la valeur résiduelle comptable des travaux à la date de résiliation, majorée des charges de l'année en cours non couvertes par la redevance payée à la date de la résiliation, des frais et pénalités de remboursement anticipé des emprunts).

De plus, il est prévu de **verser au preneur une indemnité forfaitaire égale à 5% des loyers dont il aurait bénéficié au titre de la location à l'État** (Gendarmerie nationale), pour la **période de l'occupation restant à courir à la date de la résiliation**. Cette dernière indemnité est dans tous les cas, plafonnée à une année de loyer tel qu'il est prévu dans les baux de location avec l'État (Gendarmerie). → L'indemnité forfaitaire **sera égale à 5 % des loyers sur l'assiette foncière de la parcelle AP 466**.

Les **loyers perçus d'avance seront remboursés au prorata temporis du bail restant courir**.

En l'espèce, cette résiliation s'appliquant à une seule parcelle, l'indemnité versée sera calculée à partir du montant non amorti des travaux sur la parcelle AP 466 soit :

= 33 457 € - le montant déjà amorti

+ 5 % des loyers qu'il aurait reçus jusqu'à expiration du bail (+ remboursement des loyers perçus d'avance)

- **Calcul des droits du preneur**

- Résiliation à l'amiable

Le bail à construction de la parcelle AP 431 **ne peut pas être résilié unilatéralement (hors faute)**, il **ne reste donc que la résiliation à l'amiable**. Cette résiliation à l'amiable devra contenir une indemnité pour le preneur pouvant constituer le manque à gagner par l'extinction du bail.

Par suite, le bail expirant le 31 juillet 2029, l'indemnité pourrait couvrir la perception **d'un peu moins de 6 ans de loyer sur les sept pavillons équivalents au manque à gagner pour le preneur**.

Droit du preneur = loyers qu'il aurait reçus jusqu'à l'expiration du bail

Il est possible de négocier un montant inférieur, en accord avec Noalis.

2. MAITRISE FONCIÈRE

C. Choix de la maîtrise
d'ouvrage

• CHOIX MAITRISE OUVRAGE

Il est nécessaire de savoir qui sera le maître d'ouvrage du projet pour choisir les modes de maîtrise foncière. En effet une partie des parcelles appartient à la commune et l'autre partie au département.

Qui a la compétence pour réaliser ce type d'opération ?

Concernant la compétence aménagement, la commune de Jarnac fait partie de la communauté d'agglomération du Grand Cognac. Or, en application de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales, Grand Cognac :

« **exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences suivantes :**

(...)

2° **en matière d'aménagement de l'espace communautaire (...)** réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt communautaire au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ; organisation de la mobilité au sens du titre III du livre II de la première partie du code des transports, sous réserve de l'article L. 3421-2 du même code ».

L'article L. 300-1 du code de l'urbanisme précise que les opérations d'aménagement :

« ont pour objet de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser la mutation, le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels, notamment en recherchant l'optimisation de l'utilisation des espaces urbanisés et à urbaniser ».

En somme, une opération est une opération d'aménagement lorsqu'elle réunit les critères suivants :

- **une initiative publique ;**
- **la réalisation de travaux d'équipements publics d'une certaine ampleur ;**
- **un réel degré de complexité des missions nécessaires à sa mise en œuvre ;**
- **l'importance du quartier ou secteur communal concerné par l'opération ;**
- **la nécessité d'une intervention foncière ou immobilière.**

En l'espèce, votre projet porte sur la reconstruction d'une gendarmerie avec la construction de logements de fonctions et de la rénovation/constructions de logements sociaux. → **Votre projet constitue une opération d'aménagement.**

Remarque :

Ainsi dans ce cadre, la compétence relève de la communauté d'agglomération du Grand Cognac si :

- La présente opération correspond à la définition d'une opération d'aménagement d'intérêt communautaire définie par Grand Cognac
- À défaut, si elle n'a pas défini dans les deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant le transfert de compétence ce qu'elle entend comme opération d'aménagement d'intérêt communautaire, toute opération d'aménagement est considérée d'intérêt communautaire et relève donc de la compétence de la communauté d'agglomération (Article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales)

Les statuts de la communauté d'agglomération précisent que

« **ARTICLE 4 : COMPÉTENCES OBLIGATOIRES**

La communauté d'agglomération exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, les compétences suivantes :

(...)

2° en matière d'aménagement de l'espace communautaire : schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale ; création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ; organisation de la mobilité au sens du titre III du livre II de la première partie du code des transports, sous réserve de l'article L. 3421-2 du même code » ;

À la lecture des statuts, il semble que la communauté d'agglomération n'entend pas les opérations d'aménagement hors zones d'aménagement concerté comme étant d'intérêt communautaire.

→ **La compétence pour réaliser ce projet est attribuée à la commune.**

→ **Cependant concernant la réalisation de la gendarmerie, étant rattaché au ministère de l'Intérieur, l'État pourrait être compétent ou au département s'il devient propriétaire du foncier.**

→ **Concernant les logements sociaux la collectivité pourra déléguer cette opération à un opérateur privé.**

3.

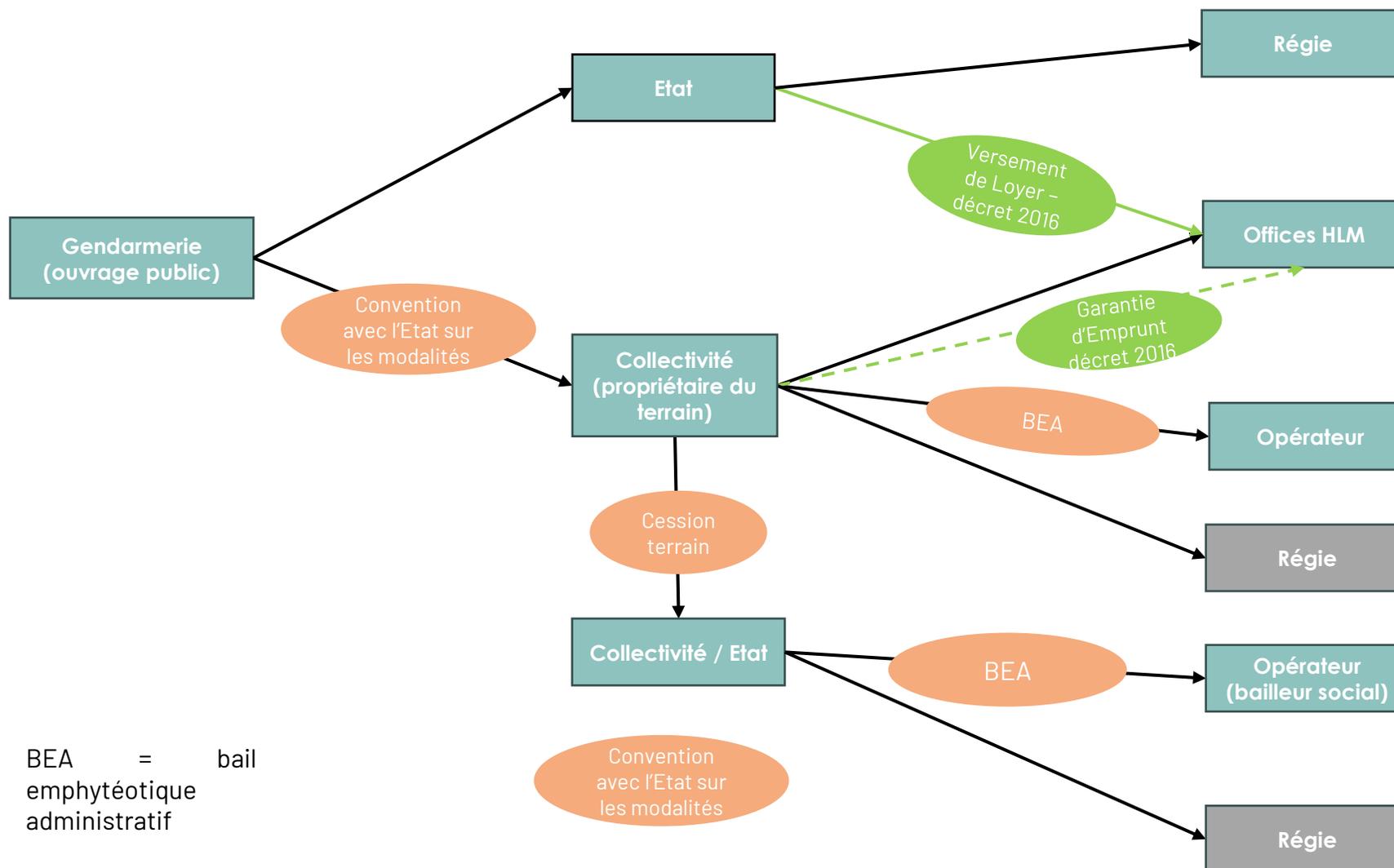
CHOIX DU MONTAGE DE PROJET

3. CHOIX DU MONTAGE DU PROJET

A. Choix du montage
concernant la gendarmerie

• Principe d'aménagement

Maitrise ouvrage publique



BEA = bail emphytéotique administratif

- **Reconstruction de la gendarmerie**

La réalisation de la nouvelle gendarmerie semble poser question au regard des règles relatives à la maîtrise d'ouvrage publique.

En effet, les « opérations de construction neuve ou de réhabilitation portant sur un ouvrage au sens de l'article L. 1111-2 et faisant l'objet d'un marché public » (article L. 2412-1 du CCP) **sont soumises aux règles relatives à la maîtrise d'ouvrage publique issue de l'ancienne loi n°85-704 du 12 juillet 1985, dite « loi MOP ».**

Un ouvrage, au sens de cette loi, est défini comme « le résultat d'un ensemble de travaux de bâtiment ou de génie civil destiné à remplir par lui-même une fonction économique ou technique » (article L. 1111-2 CCP).

La réalisation de la nouvelle gendarmerie est un ouvrage au sens du code de la commande publique, car répond à **une fonction technique d'accueillir le service public de gendarmerie, sa réalisation est soumise aux dispositions de l'ancienne loi MOP, codifiée dans le code de la commande publique** (CCP).

→ La gendarmerie étant un ouvrage public, **la maîtrise d'ouvrage sera nécessairement publique et** doit être distinguée de la maîtrise d'ouvrage relative aux logements sociaux (qui peut être délégué).

- **Compétence maitrise ouvrage**

Les casernements de gendarmerie sont des bâtiments destinés à accueillir un service public étatique, leur réalisation revient en principe à l'Etat par les services du ministère de l'Intérieur.

Néanmoins, l'article L. 1311-19 du code général des collectivités territoriales disposent que :

« Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale **peuvent construire**, y compris sur les dépendances de leur domaine public, **financer, acquérir ou rénover des bâtiments destinés à être mis soit à la disposition de l'Etat pour les besoins dont la liste est définie par décret en Conseil d'Etat, soit à la disposition des services d'incendie et de secours.** »

Le décret n°2023-301 L du 16 mars 2023 précise à son article 1 que cette possibilité s'applique « pour les besoins de la justice, de la police nationale, de la gendarmerie nationale ou des moyens nationaux de la sécurité civile ».

Les modalités de ces opérations sont définies par **une convention qui précise notamment** « les engagements financiers des parties, le lieu d'implantation de la ou des constructions projetées et le programme technique de construction. Elle fixe également la durée et les modalités de la mise à disposition des constructions. Cette mise à disposition peut, le cas échéant, être réalisée à titre gratuit » (alinéa 2 de l'article L. 1311-19 précité)

De plus, il résulte de la combinaison des articles 1er et 3 du décret n° 93-130 du 28 janvier 1993 et de l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales (CGCT) **que les communes sont habilitées, avec l'aide de l'Etat et sans que l'exercice de cette compétence présente pour elles un caractère obligatoire, à exercer les fonctions de maître d'ouvrage de casernements de gendarmerie.**

→ Une collectivité territoriale peut donc être maître d'ouvrage pour un projet de construction de caserne d'une gendarmerie nationale, tout comme l'Etat.

- **Organisation de la maîtrise d'ouvrage publique**

Par principe, un maître d'ouvrage est la personne morale pour laquelle l'ouvrage est construit (article 2 de l'ancienne loi « MOP ») : soit la collectivité propriétaire du foncier soit les services de l'État (à arbitrer avec l'Etat).

Le maître d'ouvrage est le « *responsable principal de l'ouvrage, il remplit dans ce rôle une fonction d'intérêt général dont il ne peut se démettre. Il lui appartient, après s'être assuré de la faisabilité et de l'opportunité de l'opération envisagée d'en déterminer la localisation, d'en définir le programme, d'en arrêter l'enveloppe financière prévisionnelle, d'en assurer le financement, de choisir le processus selon lequel l'ouvrage sera réalisé et de conclure, avec les maîtres d'œuvre et entrepreneurs qu'il choisit, les contrats ayant pour objet les études et l'exécution des travaux* » (article 2 de l'ancienne loi MOP, dispositions reprises aux articles L. 2411-1 et L. 2421-1 du code de la commande publique).

Ainsi, le **maître de l'ouvrage doit lui-même assurer les attributions précitées** (étude de la faisabilité et de l'opportunité, détermination du programme et de l'enveloppe financière, financement, conclusion des contrats de maîtrise d'œuvre et de travaux).

L'article L. 2422-1 du Code de la commande publique permet néanmoins au « *maître d'ouvrage de (...)recourir à des tiers selon les modalités suivantes :*

- 1° *L'assistance à maîtrise d'ouvrage ;*
- 2° *La conduite d'opération ;*
- 3° *Le mandat de maîtrise d'ouvrage ;*
- 4° *Le transfert de maîtrise d'ouvrage. »*

La maîtrise d'œuvre peut-elle être déléguée.

Remarque:

La collectivité conserve la responsabilité de l'ouvrage mais peut conclure un BEA pour la réalisation de la construction. Dans le cadre du décret de 2016, les offices HLM seront en charge de la réalisation du projet, garantie par la collectivité

- **Principe d'aménagement**

Deux possibilités sont envisagées pour la réalisation de la caserne et des logements attachés pour permettre la réalisation via un opération

- **Par la conclusion d'un bail emphytéotique administratif** : la caserne étant un ouvrage public, le bail à construction ne peut être consenti
- Par l'application du [décret n° 2016-1884 du 26 décembre 2016 relatif aux conditions de réalisation et de financement par des prêts garantis par des collectivités territoriales et leurs groupements, destinées aux unités de la gendarmerie nationale, aux forces de la police nationale, aux services départementaux d'incendie et de secours et aux services pénitentiaires](#) → **la collectivité délègue alors la maîtrise d'ouvrage à des organismes HLM, hors société d'économie mixte, qui ne sont pas autorisées par le décret précité**

Nous étudierons ces deux possibilités.

- **Bail emphytéotique administratif (BEA)**

Cette possibilité est définie par l'article L.1311-2 et suivant du Code des collectivités territoriales prévoit la possibilité de conclure un BEA pour « *un bien immobilier appartenant à une collectivité territoriale peut faire l'objet d'un bail emphytéotique prévu à l'article L. 451-1 du code rural et de la pêche maritime en vue de la **réalisation d'une opération d'intérêt général** relevant de **sa compétence** ou en vue de l'affectation à une association cultuelle d'un édifice du culte ouvert au public* ».

La collectivité compétente est donc celle :

- **qui est propriétaire du foncier qui doit recevoir l'ouvrage**
- **Qui est compétente pour la réalisation de l'opération** : ici cela dépend qu'elle est la collectivité qui a conclu une convention avec l'État pour la construction reconstruction de la gendarmerie

Le bail emphytéotique de biens immeubles confère au preneur un droit réel susceptible d'hypothèque ; ce droit peut être cédé et saisi dans les formes prescrites pour la saisie immobilière. Ce bail doit être consenti pour plus de dix-huit années et ne peut dépasser quatre-vingt-dix-neuf ans ; il ne peut se prolonger par tacite reconduction (article L. 451-1 du Code rural et de la pêche maritime).

Le preneur est également titulaire de droit réel sur les ouvrages le temps du bail.

Dans le cadre d'un BEA le preneur est chargé de construire un ouvrage répondant à une opération d'intérêt général. Il verse un loyer au bailleur, qui peut être minoré en fonction de l'opération à réaliser.

Le preneur se rémunère sur la propriété des ouvrages qu'il détient pendant le bail : louer les ouvrages, exercer une activité économique, etc.

Le bail peut être rédigé par un notaire qui l'enregistrera au service de la publicité foncière.

→ Il apparait possible que la collectivité, maître d'ouvrage, ou l'État, puisse conclure un BEA avec un opérateur pour la réalisation de l'opération de gendarmerie

- **Délégation de la maîtrise d'ouvrage à un organisme HLM par l'application du décret de 2016**

Ici, **la collectivité va déléguer la maîtrise d'ouvrage de l'opération à un organisme HLM (offices publics de l'habitat, société d'habitations à loyer modéré) et va permettre le financement par des prêts.**

Une convention est **conclue à cet effet entre l'État, la collectivité et l'organisme HLM** qui précise les modalités de réalisation et de financement de chaque opération. L'organisme s'engage à **réaliser l'opération à l'aide d'un emprunt garanti par la collectivité territoriale et prévoit de louer à l'État la caserne et les logements**. La durée du bail est de neuf ans avec un **loyer non révisable et plafonné par le décret**.

Cette procédure est possible pour « réaliser des **travaux, acquérir, construire et gérer des immeubles à usage d'habitation au profit des fonctionnaires** de la police et de la **gendarmerie nationale**, des services départementaux d'incendie et de secours ou des services pénitentiaires, ainsi que **les locaux accessoires à ces immeubles et les locaux nécessaires au fonctionnement des gendarmeries**. Ces immeubles et locaux font l'objet **d'une prise à bail par l'État** et donnent lieu en contrepartie au versement d'un loyer réglementé »

Le **montant du premier loyer versé pendant une durée de neuf ans de manière invariable** ne peut dépasser un montant plafond qui résulte l'application d'un taux de 7 % aux dépenses réelles toutes taxes comprises dûment justifiées (dépenses de construction, d'acquisition si le terrain appartient au maître d'ouvrage depuis moins de 5 ans) avec une limite de 188 000 € par unité-logement.

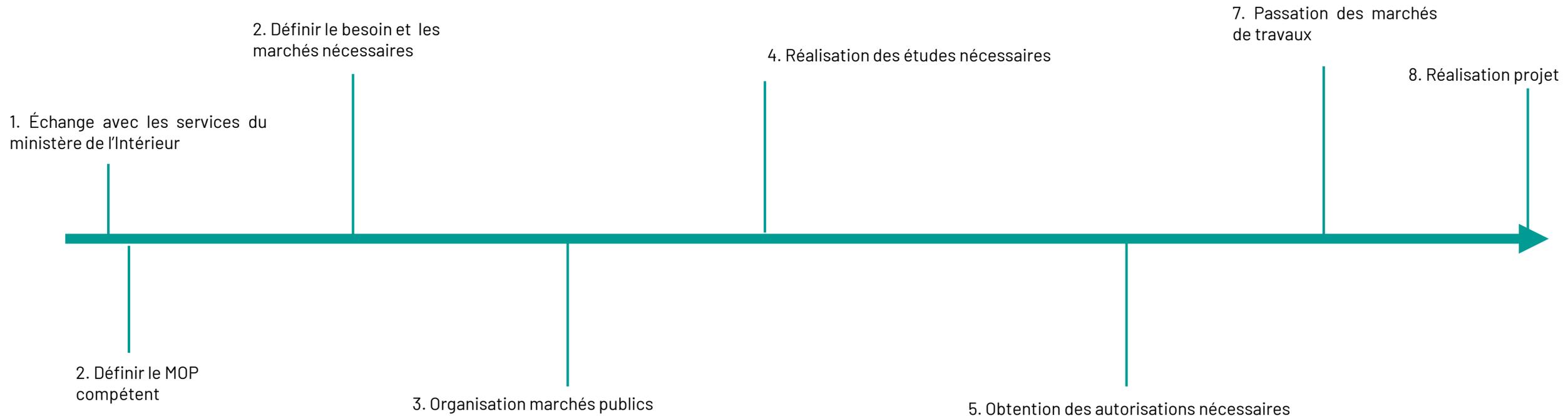
L'article 6 précise qu'à l'issue du premier bail de neuf ans, des baux successifs d'une même durée prennent effet avec un loyer cette fois déterminé en fonction de la valeur locative réelle du bien estimé par le directeur régional ou département des finances publiques. Son évolution ne peut excéder celle d'un indicateur immobilier publié par l'INSEE.

→ Il apparaît possible de réaliser l'opération par le recours au décret de 2016.

Les deux possibilités pour mener cette opération d'aménagement sont possibles selon qu'un organisme HLM puisse porter le projet de reconstruction de la caserne et des logements annexés.

• Étapes à mener

1. Discussion avec les services du ministère de l'Intérieur sur la démolition reconstruction de la gendarmerie : collectivité ou État qui sera le maitre d'ouvrage, établissement d'une convention entre l'État et la collectivité, application du décret de 2016 ou conclusion d'un BEA
2. Définir le MOP compétent en parallèle de la phase 1
3. Définir le besoin et les marchés nécessaires pour répondre à ce besoin (mandat, maîtrise d'œuvre, etc)
4. Organiser les formalités conformes au code de la commande publique pour la passation des différents marchés publics (mandat, transfert, AMO, maîtrise d'œuvre)
5. Réaliser les études nécessaires pour définir et monter le projet
6. Obtention des autorisations nécessaires
7. Passation des marchés de travaux
8. Réalisation du projet

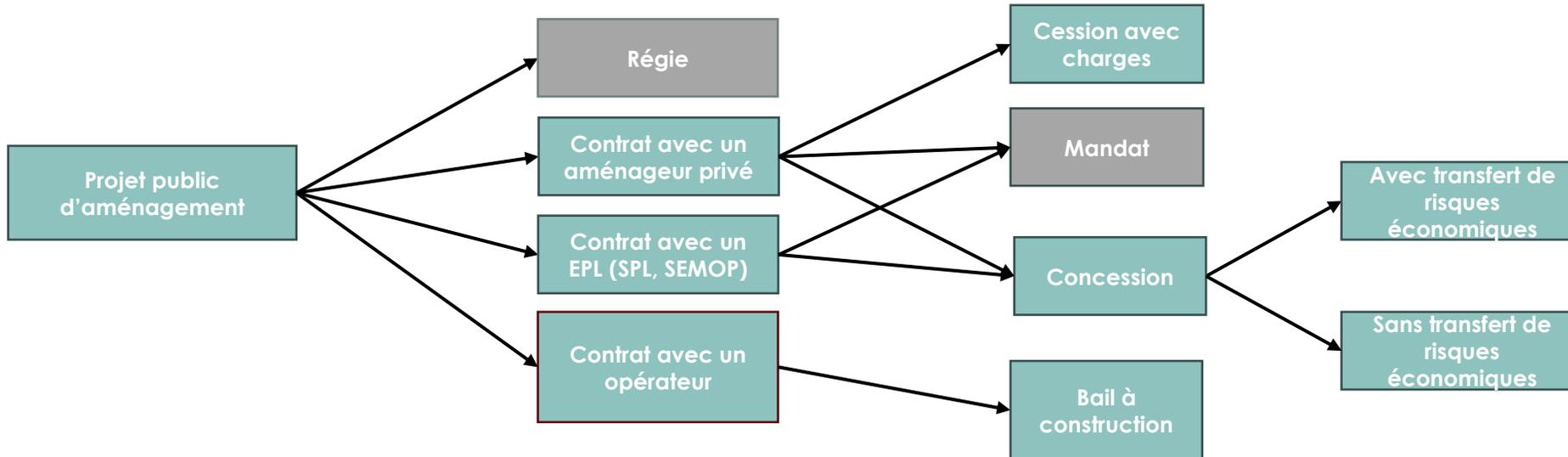


3. CHOIX DU MONTAGE DU PROJET

B. Choix du montage
concernant le reste de
l'opération

Lorsqu'une commune décide de réaliser une opération d'aménagement, ou un ouvrage public, elle peut :

- **Soit en assurer l'exécution en régie directe ;**
- **Soit en confier l'exécution dans le cadre d'une convention de mandat d'aménagement ou d'un contrat de concession d'aménagement :**
 - à un établissement public local (EPL) type SPL, SPLA ou une SEM;
 - à société d'économie mixte à opération unique (SEMOP) ;
 - à une personne publique ou privée ayant vocation à réaliser ce type d'opérations.
- **Soit en confier l'exécution dans le cadre d'un partenariat public-privé à un opérateur privé. L'opération est, en général, d'une échelle assez importante.**



→ En l'état des réflexions, la dévolution du projet, si un portage est identifié comme opportun au niveau communal, s'orienterait plutôt vers une externalisation (complexité de suivi et de conduite / risque financier important) : **cession avec charges, et concession avec ou sans transfert de risque économique ou conclusion d'un bail à construction**

- **Cession avec charges**

La cession avec charges est un **type particulier de contrat de vente** d'immeuble par lequel, en pratique, la collectivité propriétaire d'un terrain d'assiette d'une opération immobilière, le cède à un opérateur contre paiement du prix du terrain et à la condition que celui-ci réalise les aménagements et équipements (même privés) imposés par la collectivité au moyen de clauses résolutoires et de conditions suspensives.

La jurisprudence **soumet la passation des cessions avec charges aux seuls principes généraux de la commande publique, et non au régime précis des marchés publics ou des concessions :**

- Liberté d'accès ;
- Égalité de traitement ;
- Principe de transparence.

Les charges accessoires ne doivent pas matérialiser une demande qui soit trop précise et ainsi, de nature à traduire « une influence déterminante » de la personne publique. Elles ne doivent pas appeler les candidats à déposer une offre qui réponde « aux exigences » de la personne publique.

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none">• Risque économique nul et recettes rapides• Contrat relativement simple à mettre en œuvre	<ul style="list-style-type: none">• Maîtrise foncière préalable obligatoire• Maîtrise faible de l'opération• Risque de requalification en marché de travaux

• La concession d'aménagement

La possibilité de conclure une concession d'aménagement est définie à l'article L. 300-4 du Code de l'urbanisme

« L'État et **les collectivités territoriales, ainsi que leurs établissements publics, peuvent concéder la réalisation des opérations d'aménagement prévues par le présent code à toute personne y ayant vocation.**

L'attribution des concessions d'aménagement est soumise par le concédant **à une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État.**

Lorsqu'une opération d'aménagement est destinée à être réalisée dans une zone d'aménagement concerté, l'attribution de la concession d'aménagement peut intervenir avant la création de la zone, dès lors que la personne publique à l'initiative de la zone d'aménagement concerté a arrêté le bilan de la concertation prévue à l'article L. 300-2 et a délibéré sur les enjeux et l'objectif de l'opération, son périmètre d'intervention, son programme et son bilan financier prévisionnel.

Le **concessionnaire assure la maîtrise d'ouvrage des travaux, bâtiments et équipements concourant à l'opération prévus dans la concession, ainsi que la réalisation des études et de toutes missions nécessaires à leur exécution. Il peut être chargé par le concédant d'acquérir des biens nécessaires à la réalisation de l'opération, y compris, le cas échéant, par la voie d'expropriation ou de préemption. Il procède à la vente, à la location ou à la concession des biens immobiliers situés à l'intérieur du périmètre de la concession.** »

Il s'agit de contrats conclus par écrit et à titre onéreux par **lesquels un pouvoir adjudicateur (« autorités concédantes ») confie l'exploitation de travaux d'aménagement, à un opérateur économique (« concessionnaires »)** à qui est transféré (ou non) le risque d'exploitation et dont la contrepartie consiste soit uniquement dans le droit de se rémunérer sur la vente des charges foncières.

Si la **concession avec transfert de risque présente l'avantage de transférer un risque réel à l'aménageur**, pour certaines opérations, **peu d'opérateurs acceptent de prendre un risque au regard des risques de fort aléa en phase acquisition, notamment**, en phase chantier lors par exemple des démolitions-dépollution, **ou alors du fait de difficultés de commercialisation si le marché immobilier est peu favorable.**

La concession sans transfert de risque est alors une alternative permettant de garder les avantages opérationnels de l'outil.

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none">• Risque économique maîtrisable à la carte• Externalisation globale de la conduite d'opération, notamment de la maîtrise d'ouvrage	<ul style="list-style-type: none">• Contrat complexe• Suivi d'opération technique• Faible maîtrise des coûts de sortie (sauf absence de transfert de risque économique)

• Bail à construction

Le bail à construction est prévu aux articles L. 251-1 et suivant du Code de la construction et de l'habitation (CCH), définit comme « *constitue un bail à construction le **bail par lequel le preneur s'engage, à titre principal, à édifier des constructions sur le terrain du bailleur et à les conserver en bon état d'entretien pendant toute la durée du bail.*** »

Le bail à une durée entre 18 et 99ans et ne peut se prolonger par tacite reconduction . Le bail confère un droit réel immobilier au preneur : il est donc propriétaire des ouvrages construits et du terrain pendant toute la durée du bail.

A la fin du bail, à défaut d'une convention sur les droits respectifs des parties, le bailleur devient propriétaire des biens à titre gratuit.

Il peut être prévu que le preneur devienne propriétaire des biens et du terrain soit en cours de bail soit à la fin du bail

concernant le prix et le loyer ils sont définis comme tels à l'article L. 251-5 du CCH : « **Le prix du bail peut consister, en tout ou partie, dans la remise au bailleur, à des dates et dans des conditions convenues, d'immeubles ou de fractions d'immeubles ou de titres donnant vocation à la propriété ou à la jouissance de tels immeubles.**

S'il est stipulé un loyer périodique payable en espèces, ce loyer est affecté d'un coefficient révisable par périodes triennales comptées à partir de l'achèvement des travaux. Toutefois, la première révision a lieu au plus tard dès l'expiration des six premières années du bail. »

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none">• Risque économique nul• Possibilité de devenir propriétaire des ouvrages à la fin du bail	<ul style="list-style-type: none">• Contrat complexe• Maîtrise faible de l'opération

• Conclusion

	Avantages	Inconvénients	Incidences financières
Cession avec charges	<ul style="list-style-type: none"> • Risque économique nul et recettes rapides • Contrat relativement simple à mettre en œuvre 	<ul style="list-style-type: none"> • Maitrise foncière préalable obligatoire • Maitrise faible de l'opération • Risque de requalification en marché de travaux 	<ul style="list-style-type: none"> - Vente du foncier : recettes rapides mais définitives (sauf baux réels de long terme)
Concession d'aménagement	<ul style="list-style-type: none"> • Risque économique maîtrisable à la carte • Externalisation globale de la conduite d'opération, notamment de la maitrise d'ouvrage 	<ul style="list-style-type: none"> • Contrat complexe • Suivi d'opération technique 	<ul style="list-style-type: none"> - Possibilité de cession - Faible maitrise des couts de sortie (sauf absence de transfert de risque économique)
Bail à construction	<ul style="list-style-type: none"> • Le preneur réalise les ouvrages souhaités par le bailleur (collectivité) • Fin du bail : possibilité de céder le terrain au preneur par effet d'accession ou à défaut les biens deviennent propriété du bailleur à titre gratuit 	<ul style="list-style-type: none"> • Bail de longue durée difficile à résilier à défaut d'accord amiable • La collectivité n'a pas la propriété des ouvrages pendant la durée du bail 	<ul style="list-style-type: none"> • La collectivité propriétaire du terrain et bailleur perçoit des loyers de l'opérateur preneur

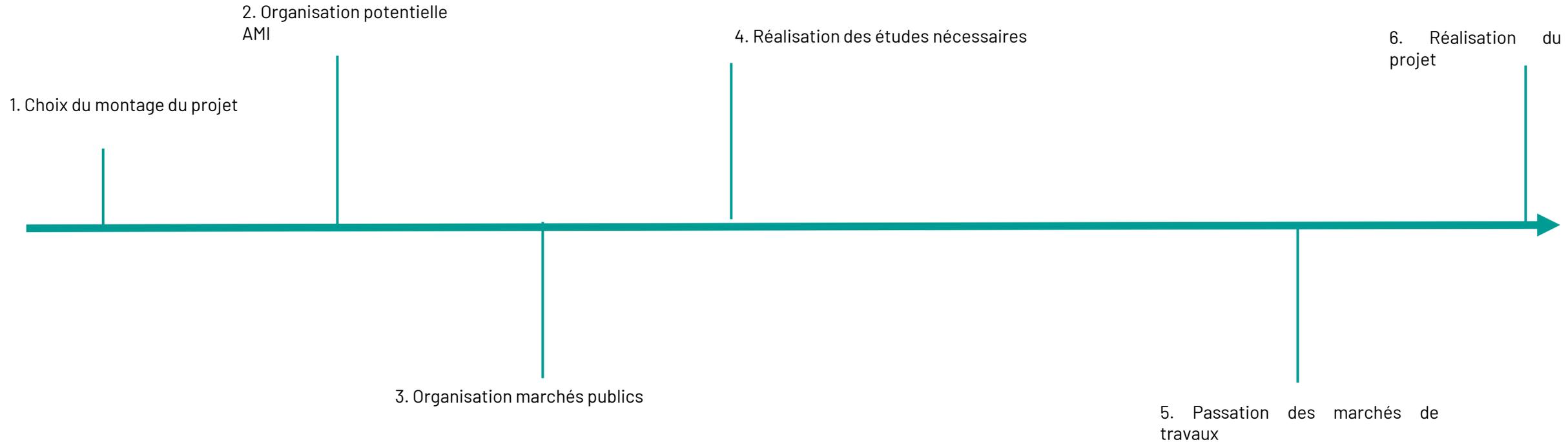
→ Le choix entre les trois de la volonté sur la maitrise de l'opération:

- Si une maitrise d'ouvrage forte est souhaitée: la concession d'aménagement peut être à privilégier

- Si une maitrise d'ouvrage plus faible est acceptée : la cession avec charges ou le bail à construction est souhaitable

- **Étapes à mener**

1. Choix du montage du projet
2. Organisation potentielle d'un AMI (voir slide suivante)
3. Organisation procédures appels d'offres
4. Réalisation des études nécessaires
5. Passation des marchés de travaux
6. Réalisation du projet



3. CHOIX DU MONTAGE DU PROJET

C. Mise en œuvre du projet
après le choix du montage

Une fois le montage foncier choisi, la mise en œuvre peut être opérée de diverses manières, notamment via la création d'une zone d'aménagement concerté, ou la demande de permis d'aménager.

- **Zone d'aménagement concerté**

La ZAC est une **opération d'urbanisme publique** ayant pour but de réaliser ou de faire réaliser l'aménagement et l'équipement de terrains à bâtir en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés. La ZAC est le **seul outil permettant de répondre de manière globale à l'ensemble des sujets relatifs à une opération d'aménagement** (division foncière / financement des équipements publics / réalisation des travaux / commercialisation des lots).

Le projet correspondant aux critères d'une opération d'aménagement, la création d'une ZAC peut être envisagée. La procédure de ZAC est composée de 3 étapes principales :

- **Une concertation** : obligatoire pendant toute la durée de l'élaboration du projet selon les modalités de l'article L. 300-2 du Code de l'urbanisme
- **La création** : conformément à l'article R. 311-7 du Code de l'urbanisme, un dossier de création doit être constitué comprenant notamment un rapport de présentation, plan de situation le mode de réalisation choisi (concession aménagement ou autre)
- **La réalisation** : Selon l'article R. 311-7 du Code de l'urbanisme, un dossier de réalisation doit être créé avec le programme des équipements publics, le programme global des constructions à réaliser dans la zone, les modalités de financement

Une ZAC peut être réalisée à travers une concession d'aménagement, mais cela n'est pas obligatoire.

- **Permis d'aménager**

Le permis d'aménager est l'autorisation d'urbanisme pour la construction de lotissements « *qui prévoit la **création ou l'aménagement de voies, d'espaces ou d'équipements communs à plusieurs lots destinés à être bâtis et propres au lotissement.** Les équipements pris en compte sont les équipements dont la réalisation est à la charge du lotisseur* » (article R. 421-19 du code de l'urbanisme).

Le permis d'aménager permet de créer des macro-lots et après création des parties communes (voies et espaces communs) de revendre les lots non bâtis à un ou plusieurs promoteurs (avec cahier des charges possibles). Le permis d'aménager nécessite néanmoins la création d'une association syndicale libre (ASL) ou autre association pour la gestion des parties communes.

→ Les deux procédures peuvent être envisagées. Si une concession est établie, le concessionnaire pourra opter pour la mise en œuvre adéquate pour lui.

C'est plutôt l'opérateur qui va acter ces choix entre ces différentes mises en œuvre du projet

- **Choix du montage**

	Zone d'aménagement concerté / Déclaration d'utilité publique	Permis d'aménager
Division parcellaire	Possible au cours et après la procédure	A la revente des lots
Maitrise foncière	Permet d'assurer la maîtrise foncière	La maîtrise foncière doit être assurée pour l'instruction de la demande
Création d'une association syndicale	Non	Oui
Vente de terrains à bâtir	Non	Oui
Vente de lots	Oui	Oui
Contrôle du programme de construction	Oui, la collectivité peut désigner un concessionnaire pour réaliser la maîtrise d'œuvre et/ou le programme de construction	Il est possible d'imposer un cahier des charges préalables à la vente des terrains à bâtir

3. CHOIX DU MONTAGE DU PROJET

D. Choisir le ou les
intervenants

- **L'appel à manifestation d'intérêt (AMI)**

Appel à manifestation d'intérêt (AMI)

L'AMI permet à un acheteur public (collectivités, établissements publics) d'inviter des personnes privées à présenter des projets répondant à un objectif déterminé

→ Recherche à identifier des candidats pour répondre à la problématique donnée

L'AMI est une procédure non réglementée par le code de la commande publique, car ce n'est pas un marché public ou un contrat de concession. En effet à l'issue de cet appel, aucun contrat ne sera directement conclu.

L'AMI permet à l'initiateur du projet de soumettre à des candidats intéressés un cahier des charges du projet et recueillir les différentes propositions pour sélectionner les projets qui répondent le mieux à son attente avant de passer par une procédure de marché public.

La procédure se déroule comme suit :

0. Constitution d'un cahier des charges expliquant le besoin et ses caractéristiques
1. Avis de préinformation : lancement de l'avis de préinformation qui vaut avis de publicité pour inviter les candidats intéressés à manifester leurs intérêts
2. Procédure de candidature/passation : une fois que les candidats se sont manifestés et que l'acheteur est prêt il soumet aux candidats le dossier de candidature avec les conditions requises et les suites de cet AMI
3. Sélection du ou des candidats : proposition de participer à l'appel d'offres suivant les formalités requises

→ **L'AMI est une procédure permettant de pouvoir présélectionner des candidats en vue de la conclusion d'un appel d'offres.**

N'étant pas une procédure de la commande publique, il est important de ne pas tomber dans le champ de la commande publique.

L'AMI nécessite également de pouvoir identifier le besoin et la problématique pour permettre aux candidats intéressés d'y répondre

→ **Si la collectivité souhaite mener un AMI, par exemple pour la maîtrise d'œuvre, ou le porteur du projet, et qu'elle a identifié le projet, elle peut mener un AMI**

→ **L'AMI ne peut pas être mis en œuvre dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage publique (maîtrise d'œuvre possible).**

Une fois le besoin défini, la collectivité pourra procéder aux appels d'offres concernant les différents contrats de marchés publics ou concession qu'elle aura défini.

Cette procédure devra se dérouler conformément aux dispositions du code de la commande publique, à travers une procédure codifiée.

Il est donc primordial d'avoir défini précisément le besoin en amont pour sélectionner les meilleurs candidats.

- **Marché de partenariat pour la caserne de gendarmerie**

Le marché de partenariat est défini par l'article L.1112-1 du Code de la commande publique « *Un marché de partenariat est un marché public qui a pour objet de confier à un opérateur économique ou à un groupement d'opérateurs économiques une mission globale ayant pour objet la construction, la transformation, la rénovation, le démantèlement ou la destruction d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public ou à l'exercice d'une mission d'intérêt général et tout ou partie de leur financement. Le titulaire du marché de partenariat assure la maîtrise d'ouvrage de l'opération à réaliser* ».

Dans ce montage, le titulaire du marché préfinance tout ou partie des investissements (par dérogation à l'interdiction du paiement différé qui s'applique en principe aux marchés publics). Ce qui permet d'avoir un levier d'investissement au début du projet. Ce préfinancement permet d'avoir de la trésorerie immédiate et de lisser sur le long terme le cout de l'opération. L'inconvénient est le versement de loyers souvent à long terme pour l'acheteur public compensé par le retour dans le patrimoine public des biens immobiliers concernés .

→ Il apparait possible de passer un marché de partenariat en cas de maitrise d'ouvrage directe : soit par l'État soit par la commune en application du décret de 1993.

4.

CALENDRIER PRÉVISIONNEL

SCENARIO 1	GENERAL	PVD Jarnac		Année 1												Année 2												Année 3												Année 4												Année 5												Année 6				
		Scénarios d'évolution de la gendarmerie et de la friche attenante	Planning travaux	Durée	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4
	GENERAL	Discussion avec l'Etat sur la gendarmerie	6 mois	█																																																																
	GENERAL	Choix du montage du projet (gendarmerie et autres)	6 mois							█																																																										
	GENERAL	Résiliation des beaux	6 mois							█																																																										
	GENDARMERIE	Programmation	3 mois													█																																																				
		Consultation MOE - MPGS	11 mois													█			█																																																	
		Préparation de la consultation	2 mois													█																																																				
		Phase de candidature	2 mois																█																																																	
		Phase offres - dialogue compétitif	7 mois																█																																																	
		Etudes de conception/consultation	5 mois																					█																																												
		APD/PC (y compris validation MOA)	2 mois																					█																																												
		PRO (y compris validation MOA)	3 mois																					█																																												
		Construction	14 mois																										█					█																																		
		Etude EXE	4 mois																										█					█																																		
	Période de préparation	1 mois																										█					█																																			
	Travaux	13 mois																										█					█																																			
	LOGEMENT LOYERS MODERES	Programmation	3 mois																█																																																	
		Consultation et désignation MOE - MOP	9 mois																█						█																																											
		Préparation de la consultation	2 mois																█																																																	
		Phase de candidature	2 mois																█																																																	
		Réception/analyse et mise au point des marchés	5 mois																█																																																	
		Etudes de conception/consultation	16 mois																						█						█																																					
		APS/APD (y compris validation MOA)	5 mois																						█																																											
		PRO (y compris validation MOA)	2 mois																						█																																											
		PC	1 mois																						█																																											
		Instruction PC/Recours des tiers	5 mois																						█																																											
	Consultation + remise des offres	2 mois																						█																																												
	Analyse, négociation et désignation marchés	2 mois																						█																																												
	Démolition/construction	15 mois																																		█						█																										

Source : Egis - Jarnac

5.

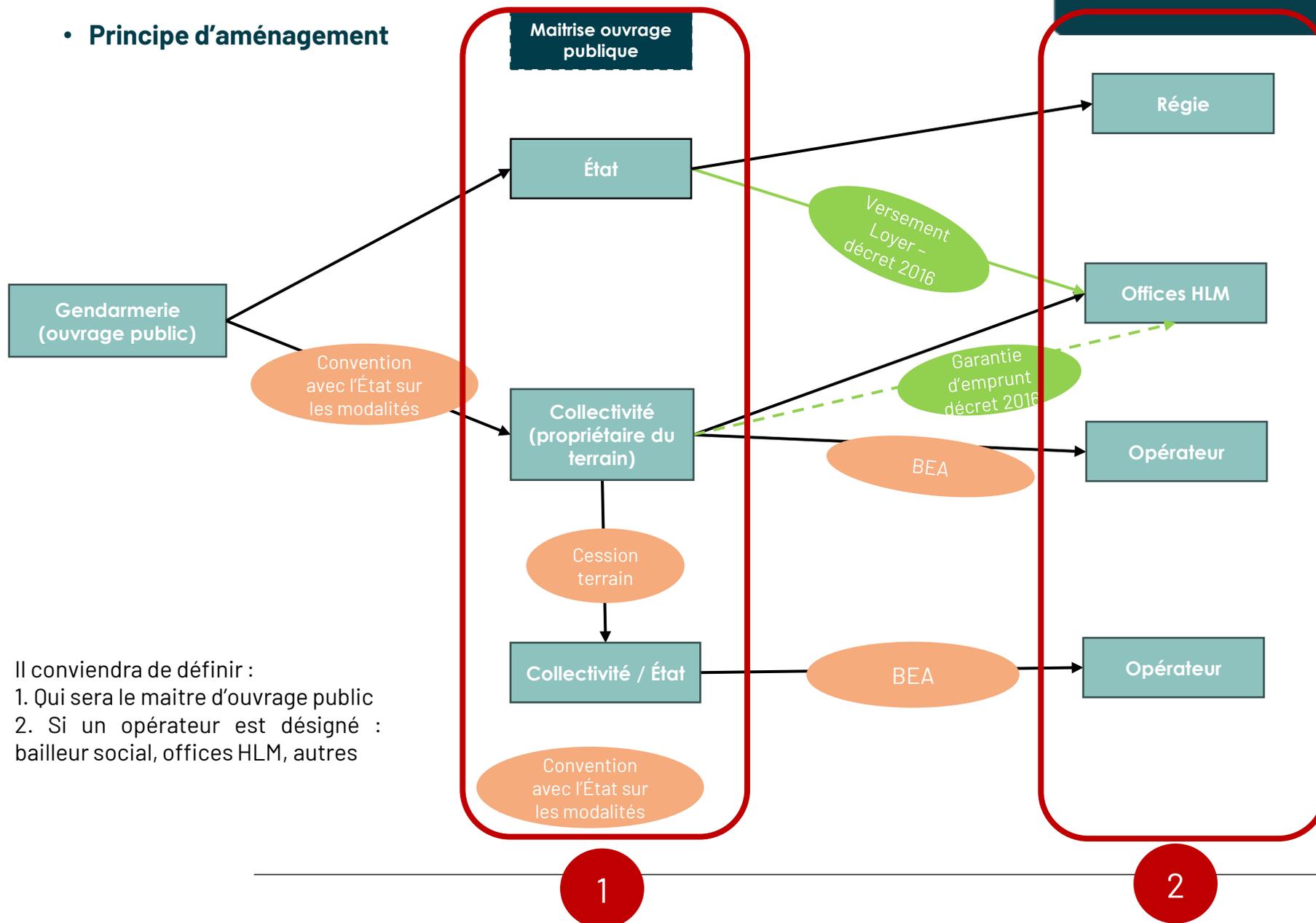
INCIDENCES FINANCIÈRES

Procédures	Dépenses	Recettes
Résiliation bail emphytéotique	33 457 € - le montant déjà amorti + 5 % des loyers qu'il aurait reçus jusqu'à expiration du bail (+ remboursement des loyers perçus d'avance)	
Résiliation bail à construction	Loyers que le preneur aurait reçu jusqu'à l'expiration du bail	
Procédures au choix pour la gendarmerie	Dépenses	Recettes
Conclusion d'un bail emphytéotique	Prix de l'acte notarié	Loyer versée
Application du décret de 2016		
Procédure choix logements	Dépenses	Recettes
Cession avec charges		Prix des terrains vendus à l'opérateur
Concession d'aménagement	<ul style="list-style-type: none"> - Apports en nature (cession des terrains / bâtiments) - Participation financière qui comprend : <ul style="list-style-type: none"> - La rémunération de l'aménageur - Le cout des acquisitions (dépend en fonction du transfert de risques ou non) 	

6.

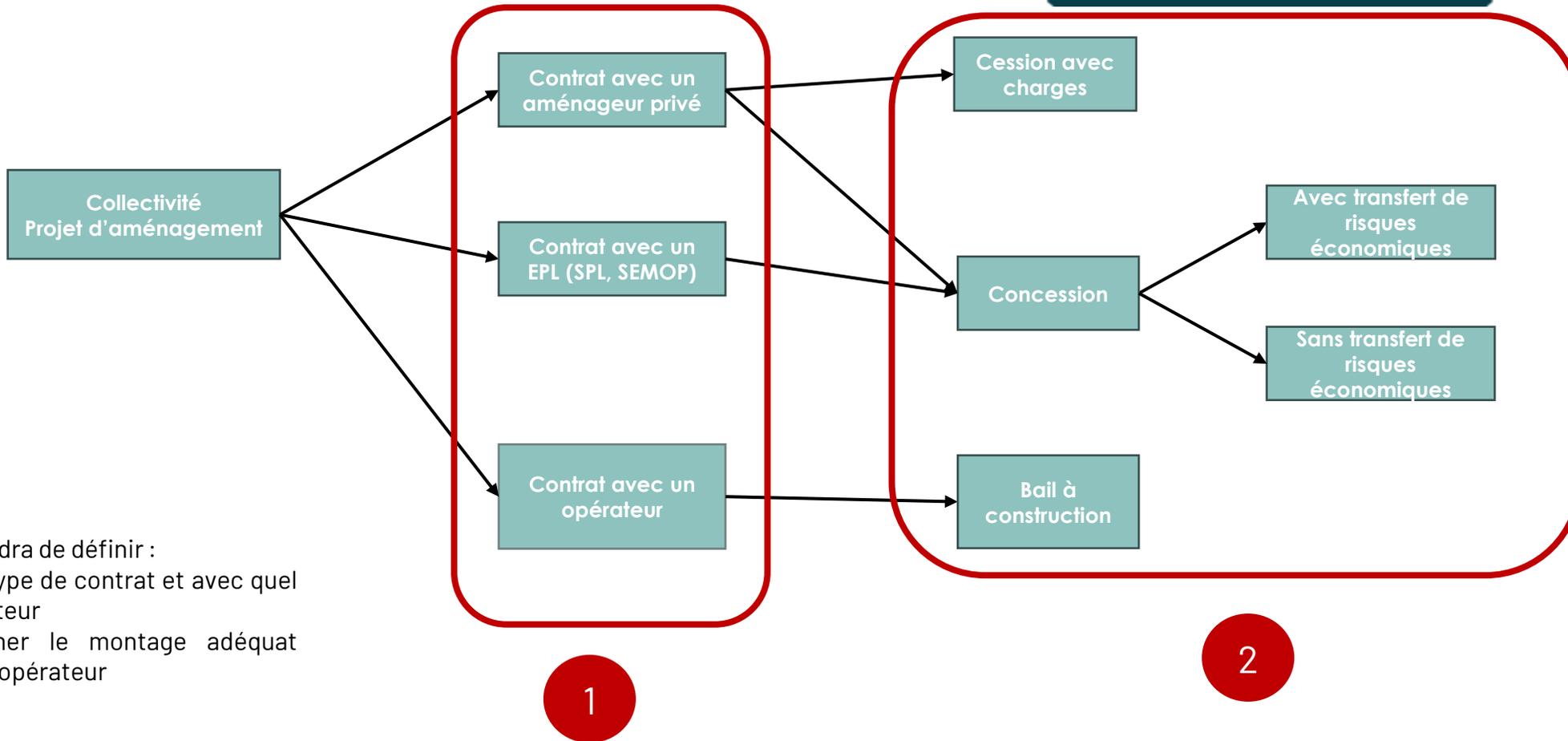
Actions à définir

• Principe d'aménagement



BEA = bail emphytéotique administratif

Il conviendra de définir :
 1. Qui sera le maitre d'ouvrage public
 2. Si un opérateur est désigné : bailleur social, offices HLM, autres



Il conviendra de définir :

1. Quel type de contrat et avec quel opérateur
2. Désigner le montage adéquat avec l'opérateur



CONTACTS

Maille FOSSAERT

Pôle juridique

07 88 45 51 06

maelle.fossaert@segat.fr