

Minutes pratiques

> QUESTION/ RÉPONSE

Immobilier

La volumétrie comme outil de valorisation du patrimoine immobilier des personnes publiques

Inf. 9

LA QUESTION

Comment utiliser la division en volumes afin de faciliter la gestion des biens immobiliers des personnes publiques ?

LA RÉPONSE

La volumétrie peut être utilisée par les personnes publiques comme technique d'optimisation de leur patrimoine immobilier. Sa mise en œuvre permet aux collectivités de choisir le régime juridique applicable à leurs biens immobiliers et de faciliter leur cession, dans certaines conditions.

1. En 2013, le patrimoine immobilier des collectivités territoriales a été estimé par la Direction générale de l'immobilier public à une valeur globale de 1 360 milliards d'euros (*Samuel-Frédéric Servièrre, Patrimoine des collectivités territoriales : 1 361 milliards d'euros, 10 juin 2015 : www.ifrap.org*). Il est constitué majoritairement d'écoles, d'équipements sportifs, d'espaces verts, de réserves foncières, de lieux culturels et de loisir, de parkings ou encore de locaux administratifs.

Sa valorisation est aujourd'hui un enjeu économique majeur pour les personnes publiques, sans distinction quant à sa nature juridique - domaine public/domaine privé. Si la gestion du domaine privé des personnes publiques ne pose pas de



Thierry Gareau,

géomètre expert,
Gexpertise Conseil



Marie Knittel,

responsable
du pôle droit
public immobilier,
Étude Lacourte
Notaires

difficulté particulière, l'optimisation des biens relevant du domaine public peut se révéler complexe.

2. Le domaine public est un régime juridique exorbitant caractérisé par l'inaliénabilité, l'imprescriptibilité et l'insaisissabilité (*CGPPP art. L 2111-1, L 2311-1 et L 3111-1*). Protecteur, il permet de garantir la conservation du bien affecté à une utilité publique. Mais il peut être considéré comme un frein à l'optimisation de la gestion des immeubles qui lui sont soumis, en raison de son manque de souplesse. Dès lors, quel outil conseiller aux collectivités territoriales afin de mettre en valeur leur patrimoine immobilier ? Notamment lorsqu'un bien est

soumis ou risque d'être soumis au régime de la domanialité publique? Comment réussir au sein d'un même immeuble à pérenniser un service public et valoriser économiquement les locaux vacants?

La volumétrie : une technique maîtrisée de structuration d'un immeuble

3. De manière liminaire il convient de rappeler que si la volumétrie est un outil pratique et parfois indispensable, ce n'est pas un outil utilisable dans toutes les configurations.

Pas de volumétrie sans imbrication, complexité, hétérogénéité ou superposition de domanialité.

Aux volumes la définition des entités hétérogènes, à la copropriété celle des entités homogènes.

Construction issue de la pratique notariale au début des années 1960, la notion de volumétrie, outre le lien avec le droit de superficie, prend naissance dans l'article 1 de la loi 65-557 du 10 juillet 1965 relative à la copropriété ou tout au moins dans les exceptions que l'absence de caractère d'ordre public permet.

Si la loi de 1965 inclut la notion de parties communes et de réunion des copropriétaires dans un syndicat, la volumétrie exclut les parties communes et la création d'une organisation différente.

Toute division de l'immeuble, bâti ou non, s'appuie sur un terrain. La première des informations à maîtriser sera donc l'assiette foncière du projet de volumétrie. De manière corrélative la connaissance des droits et charges bénéficiant ou grevant ce foncier sera obligatoire ne serait-ce que pour en assurer un transfert et un cantonnement sur les volumes à venir. La connaissance juridique des limites sera un plus pour la sécurité du projet.

La constitution d'une division volumétrique nécessitera la mise en place d'une équipe pluridisciplinaire, regroupant les techniciens du projet (architectes, bureau d'études), la maîtrise d'ouvrage, un gestionnaire d'ensemble immobilier et, enfin, un notaire et un géomètre expert. Chacun apportera ses compétences qui permettront d'assurer la mise en place de la volumétrie, sa publicité foncière, les cessions de volumes mais également le bon fonctionnement de l'ensemble immobilier une fois achevé.

Sur la base des plans (projet ou issus de relevés in situ), seront ensuite élaborés les principes généraux de la division, les servitudes générales et particulières ainsi que les définitions littérales et graphiques des volumes.

4. La synthèse de ces analyses donnant naissance à l'état descriptif de division volumétrique (EDDV) et au cahier des charges et des servitudes. Ces travaux ne seraient toutefois pas complets sans la mise en place de l'organisation de la gestion future (association syndicale libre ou association foncière urbaine libre au plus fréquent). On veillera à identifier les charges pesant sur tout ou partie des «covolumiers» ainsi que sur les règles de répartition de celles-ci, ceci au sein d'une organisation différente de la copropriété mais respectueuse de l'équité.

La volumétrie : un outil d'anticipation pour les collectivités

5. La volumétrie est un outil d'anticipation pour les personnes publiques, lors de la construction d'un immeuble neuf, notamment.

Prenons l'exemple d'une collectivité territoriale qui envisage l'acquisition d'un terrain et la construction d'un immeuble, afin d'y réaliser une crèche municipale en rez-de-chaussée et des bureaux municipaux à l'étage.

Celle-ci souhaite diminuer les dépenses en prévoyant une acquisition et une construction en commun avec une intercommunalité. Elle désire également assurer la pérennité de l'installation de la crèche municipale et pouvoir louer librement une partie du dernier étage à des opérateurs privés, afin de rentabiliser son immeuble.

Or, en pratique, ces trois objectifs sont difficilement conciliables. En principe, la propriété d'une personne publique sur son domaine public doit être pleine et entière (*CE sect. 11-2-1994 n° 109564, Compagnie d'assurances Préservatrice foncière*). Le domaine public ne peut donc coexister avec une autre propriété privée ou publique.

6. En conséquence, soit l'immeuble est déjà soumis à la copropriété au moment de son affectation par la personne publique, alors la partie acquise et affectée par la personne publique dépendra de son domaine privé. Dans ce cas, le lot de copropriété ne pourra pas être protégé par le régime de la domanialité publique. Soit l'immeuble propriété de la personne publique est déjà affecté à un usage public, l'immeuble ne pourra alors pas être mis en copropriété, puisque la propriété partagée entre différents propriétaires est incompatible avec la domanialité publique.

Seul l'établissement d'une division en volumes permet une propriété multiple. En effet, le volume est une entité juridique semblable à une parcelle en pleine propriété. Il constitue un bien immobilier distinct qui peut être grevé de servitudes, être hypothéqué, être vendu, voire faire lui-même l'objet d'une copropriété. Lorsqu'il s'agit d'une propriété publique, la volumétrie autorise la coexistence de volumes, c'est-à-dire de propriétés distinctes appartenant à des personnes morales distinctes.

7. Ces volumes peuvent chacun relever du domaine public en application des règles du CGPPP, sans que les principes énoncés ci-dessus n'y fassent obstacle. Dans cette organisation juridique, le régime protecteur de la domanialité publique peut donc s'appliquer à différents volumes appartenant à plusieurs propriétaires publics. Dans l'exemple visé, la collectivité pourrait acquérir l'immeuble en volumes avec l'intercommunalité, sans difficulté. Certains volumes appartenant à des propriétaires publics différents et affectés à une utilité publique pourraient relever du domaine public et ainsi garantir la continuité du service public.



La première des informations à maîtriser est l'assiette foncière du projet de volumétrie



8. De plus, la volumétrie permet aux personnes publiques d'acquérir la propriété de multiples lots de volume, soumis à des régimes juridiques différents. Cet outil rend possible l'adaptation de l'organisation d'un immeuble aux besoins d'une personne publique. Celle-ci peut acquérir ou créer plusieurs volumes dont l'affectation sera susceptible d'évoluer dans le temps, notamment pour des raisons de continuité du service public.

Ainsi, dans le cas donné en exemple, si la collectivité décide de mettre en œuvre une volumétrie, un régime de domanialité publique protecteur serait applicable aux volumes affectés à un usage public. Les volumes non affectés relevant du domaine privé de la collectivité seraient librement valorisables, par le biais d'une location par bail commercial, par exemple. Ainsi, la personne publique optimise son immeuble en préservant l'utilité publique de certains lots et maximisant la rentabilité des autres lots.

La volumétrie : un outil de facilitation des cessions pour les collectivités

9. La volumétrie permet également de simplifier les cessions des immeubles des personnes publiques.

Comme exposé précédemment, le domaine public est inaliénable. Dès lors, si la vente d'un bien immobilier relevant du domaine public apparaît nécessaire au propriétaire public, il doit envisager la « sortie » de ce régime juridique. Cela nécessite le respect des conditions posées par le Code général de la propriété des personnes publiques. C'est-à-dire une désaffectation matérielle préalable, puis un acte administratif qui constate la désaffectation et prononce le déclassement (CGPPP art. L 2141-1).

Si une collectivité décide de vendre un de ces immeubles en tout ou en partie, ce bien doit - en principe - faire l'objet d'une désaffectation puis d'un déclassement portant sur la totalité de l'immeuble.

10. Or, en raison de la continuité du service public, une désaffectation totale de l'immeuble n'est pas toujours idéale. Le maintien d'une affectation publique sur une partie de l'immeuble est fréquemment nécessaire pour la personne publique.

La situation est alors complexe pour la collectivité qui pourrait avoir besoin de céder son immeuble en partie, sans avoir la possibilité de « diviser » son immeuble ou d'en restreindre l'affectation.

Dans ce cas, un déclassement en volumes peut être envisagé par la collectivité. Il s'agira d'établir avec l'aide d'un géomètre, l'opportunité de la mise en place d'une volumétrie adéquate, tenant compte de l'hétérogénéité des volumes.

S'il apparaît qu'une division en volumes est compatible avec la situation du terrain et le projet, alors un EDDV ainsi qu'un cahier des charges devront être établis par le géomètre. Par la suite, la collectivité devra identifier au sein de ces volumes, celui qui ne fait plus l'objet d'une affectation publique et le désaffecter, conformément à la loi (CGPPP art. L 2141-1). Une fois désaffecté, ce volume pourra être déclassé par délibération de l'organe délibérant, puis être cédé.

Ce déclassement en volumes du domaine public est un outil intéressant puisqu'il permet à la personne publique de dissocier les régimes applicables à ses volumes, afin d'optimiser la valorisation de son patrimoine.

Conclusion

11. La volumétrie peut être utilisée par les personnes publiques lorsqu'elles désirent anticiper ou gérer un patrimoine immobilier complexe, fait d'imbrication, d'hétérogénéité ou de superposition de domanialité. En cela, la division en volumes est un outil efficace d'optimisation de la gestion du patrimoine immobilier des personnes publiques.

Avec l'aide d'une équipe de professionnels spécialisés, la collectivité devra apprécier l'opportunité du choix de cet outil afin de répondre à ses besoins et valoriser son patrimoine. Si le choix de la volumétrie est fait par la collectivité, il conviendra alors de prêter une attention particulière à la rédaction de l'EDDV et au cahier des charges et des servitudes. Dans la très grande majorité des cas, l'EDDV sera accompagné d'un organe de gestion (et ou de propriété) qui aura pour mission de voter et de récupérer les charges de fonctionnement qui devront nécessairement avoir été budgétées par la collectivité.

12. À noter sur ce sujet, la conférence « Valorisation du domaine public et privé des personnes publiques : Quelle stratégie pour optimiser la rentabilité de votre patrimoine immobilier ? », au Salon des maires et des collectivités locales, le 20 novembre 2018, avec notamment l'intervention de Thierry Gareau et Marie Knittel.

Le conseil : La division en volumes est un outil efficace d'optimisation de la gestion du patrimoine immobilier des personnes publiques lorsqu'elles désirent anticiper ou gérer un patrimoine immobilier complexe, fait d'imbrication, d'hétérogénéité ou de superposition de domanialité. Si le choix de la volumétrie est fait par la collectivité, il conviendra de prêter une attention particulière à la rédaction de l'EDDV et au cahier des charges et des servitudes.