



PRÉFET DE LA SEINE-MARITIME

DIRECTION DÉPARTEMENTALE DES TERRITOIRES ET DE LA MER Service Construction et Habitat

Affaire suivie par : Laure DESFRENNE
Tél. : 02 32 18 10 50
Mél. : laure.desfrenne@seine-maritime.gouv.fr

Rouen, le 12/03/2020

Note

à l'attention

des délégataires des aides à la pierre de Seine-Maritime,
des bailleurs sociaux de Seine-Maritime.

Objet : Règles et précautions relatives à la production de logement social par acquisition par vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) pour application à la programmation annuelle

Les organismes HLM sont autorisés à recourir au contrat de vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) pour produire des logements sociaux. Comme détaillé en fin de ce document, la possibilité de financer des logements locatifs sociaux acquis en VEFA a été ouverte en 2000 et est inscrite depuis 2009 dans le cadre réglementaire du code de la construction et de l'habitation.

La présente note a pour objet de rappeler les règles et précautions relatives à cette pratique, pour son application en Seine-Maritime.

I - Respect des règles de la commande publique

Le recours à la VEFA porte un risque d'illégalité lorsque l'acheteur public utilise ce contrat pour faire construire un immeuble à sa place par un promoteur privé. La transaction en VEFA doit avoir pour objet l'acquisition d'un bien, et non sa construction.

Pour éviter qu'on ne puisse considérer l'usage de la VEFA comme un contournement de la commande publique, au regard du droit et de la jurisprudence actuels, il est exclu qu'un bailleur social acquiert en VEFA la totalité d'une opération de promotion privée.

De plus, la relation entre le vendeur (promoteur) et l'acheteur (bailleur social) ne doit débiter que lors de la négociation d'un contrat de réservation, appuyé sur un dossier technique à l'élaboration duquel l'acheteur ne devrait pas avoir été associé¹. Le vendeur est à l'initiative de la construction et reste le maître d'ouvrage pendant toute la durée de sa réalisation.

Dans la majorité des cas pourtant, la relation entre le promoteur et le bailleur intervient dès la conception du programme immobilier. Les raisons techniques sont compréhensibles, pour s'assurer de l'adéquation de l'opération aux besoins (besoin des demandeurs de logements sociaux, besoins spécifiques des bailleurs dans leur mode de gestion de leur patrimoine), mais ne respectent pas les règles de la commande publique. C'est avec les pouvoirs publics en charge de l'habitat, en premier lieu le délégataire et le porteur du PLH, que cette discussion amont doit avoir lieu.

1 cf. deux conditions posées par l'article L433-2 du CCH : programme de construction établi par un tiers et demandes de permis de construire déjà déposées au moment de l'acquisition.

Les délégataires sont donc encouragés à établir un cadre partenarial² informant les promoteurs privés des conditions et critères de priorité de la production de logements sociaux sur le territoire : localisations préférentielles, qualité de la construction, caractéristiques des logements, prix. Les promoteurs s'engageant dans une démarche partenariale auront un échange avec le délégataire et ses partenaires dès le début des projets. La DDTM appuiera le délégataire pour l'élaboration de ce cadrage.

II - Opportunité du recours à la VEFA pour la production de logement social

L'achat en VEFA de logement en vue du développement du parc social ne doit venir qu'en complément de la production traditionnelle. La production en régie par le bailleur social doit rester le moyen privilégié.

L'unique objectif de la création de logement social, y compris en VEFA, est de satisfaire un besoin de logement social sur un territoire, en conformité avec les objectifs de mixité sociale et d'équilibrage territorial, définis le cas échéant par le programme local de l'habitat (PLH). **Dans le contexte actuel où le marché immobilier fonctionne normalement, l'acquisition de logement social en VEFA ne peut en aucun cas être justifiée par des difficultés de commercialisation d'une opération de promotion immobilière.** Les promoteurs immobiliers sont responsables de s'assurer du besoin réel du marché pour leur produit, et de porter le risque.

Lorsqu'il y est fait recours, ce mode de production de logement sociaux doit être un moyen de concourir aux objectifs de politiques sociales du logement. Contrairement à d'autres régions, la Seine-Maritime n'a pas un besoin urgent de développement quantitatif de logements sociaux qui justifierait un recours important à la VEFA, pour multiplier les capacités de construction des bailleurs. **La VEFA permettant de réaliser des opérations mixtes, elle devra être justifiée du point de vue de la mixité sociale.**

Aussi, il convient de maintenir et de réaffirmer la doctrine suivante pour la Seine-Maritime, à savoir que **dans les opérations de VEFA, le logement social représente au maximum 50 % des logements du programme immobilier.** En référence aux conditions posées par le code de la construction et de l'habitation, le calcul du pourcentage sera fait sur la base du programme de construction faisant l'objet d'une vente en VEFA.

De par la compétence qui leur est confiée, les délégataires sont chargés de préciser cette disposition le cas échéant, au regard du contexte de leur territoire, en définissant :

- des critères d'appréciation de possible dérogation, si cela semble nécessaire (ex : commune SRU).
- des critères plus stricts pour renforcer la mixité sociale dans les opérations (ex : mixité à l'immeuble plutôt qu'à l'opération, mixité dans chaque type de construction individuel et collectif).

Le délégataire, ou le porteur d'un PLH, peut utilement s'impliquer dans un encadrement plus précis :

1. rechercher une mixité sociale dans les opérations et dans les différents secteurs de la ville et veiller à l'opportunité des opérations au regard des besoins du territoire ;
2. éviter le risque d'inflation du coût de production du logement social et veiller à la qualité des logements ;
3. maintenir une compétence de maîtrise d'ouvrage effective chez les organismes constructeurs de logement social.

S'ils ne l'a été au préalable (cf. cadre partenarial mentionné au I), **le délégataire doit être informé par le bailleur de la VEFA dès la proposition d'une opération à la programmation.**

2 cf. Exemple de la Charte partenariale public/privé 2017-2022 de la Métropole Nice Côte d'Azur <https://www.nicecotedazur.org/habitat-urbanisme/le-logement/charte-partenariale-public-priv%C3%A9>

III - Références :

III.A - Références réglementaires :

- **code civil, article 1601-3** : définition du contrat de VEFA
« La vente en l'état futur d'achèvement est le contrat par lequel le vendeur transfère immédiatement à l'acquéreur ses droits sur le sol ainsi que la propriété des constructions existantes. Les ouvrages à venir deviennent la propriété de l'acquéreur au fur et à mesure de leur exécution; l'acquéreur est tenu d'en payer le prix à mesure de l'avancement des travaux. »
Le vendeur conserve les pouvoirs de maître de l'ouvrage jusqu'à la réception des travaux. »
- **CCH article L 433-2** : ouvre la possibilité aux bailleurs sociaux de procéder à l'acquisition
*« de **logements inclus dans un programme de constructions**, à la condition que celui-ci ait été établi par un tiers et que les demandes de permis de construire aient déjà été déposées. »*

III.B - Éléments historiques :

- l'acquisition de logements sociaux en VEFA est permise dès la loi d'orientation pour la ville (1991) ; néanmoins les bailleurs sociaux n'ont la possibilité d'obtenir des financements pour des logements sociaux acquis en VEFA que depuis 2000.
- circulaire UHC/FB 12 n° 2000-42 du 13 juin 2000 : possibilité de financer en PLUS ou PLAI l'acquisition de logements locatifs neufs par les organismes HLM dans le cadre de la VEFA, sous réserve de certaines conditions (acquisition qui reste accessoire pour la constitution du patrimoine de l'organisme par rapport à son activité classique de constructeur ; part de logements sociaux minoritaire dans le programme immobilier).
- circulaire n°2001-19 du 12 mars 2001 : fixe des conditions à vérifier avant d'autoriser le financement d'opérations en VEFA (mixité sociale, moins de 50 % de logements sociaux dans l'opération du promoteur privé, qualité des logements, intérêt financier pour l'organisme HLM, décision antérieure à l'acte d'acquisition).
- circulaire UHC/IUH2 2005-22 du 17 mars 2005 : rappelle que les organismes d'HLM ne peuvent acquérir directement en VEFA qu'un nombre minoritaire de logements dans une même opération.
- 2009 : plan de relance liée à la crise immobilière. La loi du 17 février 2009 supprime toute condition de surface pour autoriser les acquisitions en VEFA par les organismes HLM et les SEM de logements inclus dans un programme de construction, en introduisant l'article L433-2 du CCH.
- 2018 : la VEFA HLM fait l'objet de débats, autour de propositions d'amendements parlementaires lors du vote de la loi ELAN :

En première lecture, l'Assemblée nationale adopte un amendement afin de modifier l'article L433-2 du CCH pour permettre à un bailleur de procéder à l'achat en VEFA d'un programme complet de construction (cf. [séance publique du 23 mai 2018](#), amendement n°204).

Le Sénat rejette l'amendement (cf. examen en commission les 3 et 4 juillet 2018 ; <http://www.senat.fr/rap/117-630-1/117-630-111.html>).

Des sénateurs proposent a contrario un amendement pour encadrer davantage le recours à la VEFA, en fixant notamment une part maximum de 50 % de logements acquis par un bailleur en VEFA dans un programme (cf. [séance du 20 juillet 2018](#), amendement n°175). Cet amendement est rejeté.

Le texte du CCH n'est finalement pas modifié.

III.C - Jurisprudence :

- décision du Conseil d'État [CE. 08/02/1991. Région Midi-Pyrénées c/ Syndicat de l'architecture de la Haute-Garonne](#) annulant la délibération du Conseil Régional prévoyant de recourir à la VEFA pour la construction du nouveau siège de Région. Dans ce cas, la jurisprudence administrative a analysé le recours à la VEFA en un détournement de la loi MOP.

« si aucune disposition législative n'interdit aux collectivités publiques de procéder à l'acquisition de biens immobiliers en utilisant le contrat de [VEFA], elles ne sauraient légalement avoir recours à ce contrat de vente de droit privé, dans lequel l'acheteur n'exerce aucune des responsabilités du maître de l'ouvrage et qui échappe tant aux règles de passation, notamment aux règles de concurrence, prévues par le code des marchés, qu'au régime d'exécution des marchés de travaux publics, lorsque, comme en l'espèce, l'objet de l'opération est la construction même pour le compte de la collectivité d'un immeuble entièrement destiné à devenir sa propriété et conçu en fonction de ses besoins propres [...] »

- décision de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE, 10 juillet 2014, Impresa Pizzarotti c. Comune di Bari, aff. C-213-13). La Commune de Bari avait conclu, avec un opérateur privé, ce qu'elle soutenait être un « contrat de location ». Ledit contrat prévoyait en effet la location en l'état futur d'achèvement, par la commune, d'immeubles pour l'hébergement d'une cité judiciaire. La CJCE a conclu que ledit contrat de location en l'état de futur d'achèvement devait être considéré comme un marché public de travaux.

III.D - Documents :

- documents du Cerema issus du séminaire DGALN consacré à la VEFA HLM le 29/06/2019 au CVRH de Paris
- article [Actualités Habitat n°1087 du 15 octobre 2018](#). Dossier « La VEFA : un outil à maîtriser »
- article du Moniteur du 1er juillet 2016 : « commande publique, la VEFA mise à mal par la réforme ? »
- [rapport d'analyse qualitative d'opérations en VEFA au regard des enjeux d'usage et de gestion en locatif social](#), USH, septembre 2015

Liste des destinataires in fine

Collectivités délégataires des aides à la pierre :

- Communauté Urbaine Le Havre Seine Métropole
- Communauté d'agglomération Caux Seine Agglo
- Communauté d'agglomération Dieppe Maritime
- Métropole de Rouen Normandie
- Conseil Départemental de la Seine-Maritime

Bailleurs sociaux :

- Le directeur général d'ALCEANE - OPH DU HAVRE
- Le directeur du FOYER STEPHANAIS -ESH
- Le directeur général d'HABITAT 76 – OPH
- Le directeur général d'IMMOBILIERE BASSE SEINE (I3F)
- Le directeur général de LOGEAL IMMOBILIERE
- Le président du directoire de LOGEO SEINE ESTUAIRE
- Le président du directoire de LOGISEINE
- La directrice générale déléguée de la PROPRIETE FAMILIALE DE NORMANDIE – PFN
- Le directeur général de QUEVILLY HABITAT
- Le directeur général de ROUEN HABITAT - OPH Métropole
- Le directeur de la SA HLM LA GOURNAISIENNE
- Le directeur de la SA HLM DE LA REGION D'ELBEUF
- Le directeur de SEINE-HABITAT
- Le président directeur général de SEMINOR - SAEM Immobilière de Normandie
- Le directeur de SEMVIT - SEM de la ville du Trait
- La directrice de la SIEMOR - Société Immobilière d'Economie Mixte de Oissel et sa région
- Le directeur général de SODINEUF Habitat Normand
- La direction territoriale Atlantique Ouest de la SA HLM ICF Atlantique
- La Direction de la SA HLM LOGIREP
- La direction interrégionale de CDC HABITAT Grand Ouest
- La direction Nord-Atlantique d'Adoma
- Le directeur de la SA HLM Le Foyer du Toit Familial
- Le président du conseil de surveillance de la Foncière Habitat et Humanisme