

# Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques



# Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques





# Introduction

Ce document a pour objectif de décrire divers moyens d'actions à la disposition des collectivités locales, pour conduire des interventions foncières au service des politiques publiques (notamment des politiques urbaines, d'habitat, mais aussi économiques, sur les espaces ruraux, les espaces naturels sensibles). Même si certaines procédures sont de droit privé, ces « outils » sont en direction des collectivités locales.

« Les outils de l'action foncière », présentés ici sous forme de 36 fiches indépendantes, balayent différents niveaux d'intervention :

- l'observation ;
- la planification : SCOT, PLU, PLH ...
- les outils d'aménagement opérationnel : ZAC, lotissement, PC groupé ...
- les outils de maîtrise foncière : DPU, ZAD, expropriation ...
- les autres outils de mobilisation foncière : VEFA, baux, AFU ...
- les outils fiscaux et financiers : PVR, PAE, TLE, TFPNB ...
- les acteurs et structures publiques : EPF, DAF, SAFER ...

*Ce catalogue a été élaboré par le Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU) et la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction – bureau de l'économie de l'aménagement et des politiques foncières (DGUHC - PA3) – avec l'appui des Centres d'études techniques de l'Équipement (CETE).*

*Il a été piloté par Adeline PAGÈS, dans le cadre d'un groupe projet composé de Frédéric LASFARGUES, Olivier ROUQUETTE et Florent DÉHU*

*Ont contribué à la rédaction de ce document : Marie BENZAGLOU (DGUHC) ; Marion DADONE, Sophie DUPLESSY, Marie-Jeanne DUROUSSET, Emmanuel GIRAUD, Christian MONTLOUIS-GABRIEL, Franck PELLERIN, Brigitte POUGET, Franck SEITHER et Jean-Pierre SIMON(CETE).*

*Ont contribué à la relecture et l'expertise de ce document : Bruno LESAFFRE (DRE) ; Cyril HAUCHECORNE, André OUSTRIC, Jean-Claude GALLETY(CERTU) ; Yves PITTARD (Avocat) ; Pascal PLANCHET (GRIDAUH).*

## **Document téléchargeable :**

**« Politiques foncières locales - Prendre en compte le foncier dans le projet de territoire », DGUHC, mars 2004**

**[www.urbanisme.equipement.gouv.fr](http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr)**

**Fiches illustratives d'expériences locales téléchargeables sur :**

**[www.certu.fr](http://www.certu.fr)**



# Sommaire

	<i>page</i>
1. L'observation et la prospection foncière et immobilière	7
2. Le schéma de cohérence territoriale (SCOT)	9
3. Le plan local d'urbanisme (PLU)	11
4. Les emplacements réservés dans les PLU	13
5. Les secteurs réservés dans les PLU	15
6. Le coefficient d'occupation des sols (COS)	17
7. La carte communale	19
8. Le programme local de l'habitat (PLH)	21
9. Les quotas de logements sociaux dans les documents d'urbanisme	23
10. La zone d'aménagement concerté (ZAC)	25
11. Le lotissement « communal »	27
12. Le permis de construire groupé	29
13. Les acquisitions foncières	31
14. Le droit de préemption urbain (DPU)	33
15. La zone d'aménagement différé (ZAD)	35
16. Le droit de préemption sur les fonds de commerce	37
17. L'expropriation pour cause d'utilité publique (DUP)	39
18. La vente en l'état futur d'achèvement (VEFA)	41
19. Les baux de longue durée	43
20. La vente à prix préférentiel	45
21. Le découpage parcellaire en milieu urbain	47
22. Les associations foncières urbaines (AFU)	49
23. L'aménagement foncier agricole et forestier	51
24. La dation	53
25. La participation pour voirie et réseaux (PVR)	55
26. Le programme d'aménagement d'ensemble (PAE)	57
27. La taxe locale d'équipement (TLE)	59
28. La taxe foncière (TF)	61
29. La subvention pour surcharge foncière	63
30. Les établissements publics foncier d'État (EPF État)	65
31. Les établissements publics foncier locaux (EPFL)	67
32. La Délégation à l'action foncière (DAF)	69
33. Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER)	71
34. Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres	73
35. Les espaces naturels sensibles (ENS)	75
36. Les dispositifs opérationnels et réglementaires liés à l'habitat	77
<b>Lexique</b>	<b>79</b>





# L'observation foncière et immobilière

Un observatoire du foncier et de l'immobilier sert à suivre les mécanismes des marchés, leurs dynamismes et leurs dysfonctionnements. Il permet d'organiser la réflexion pour la prise de décision des actions foncières à entreprendre. Pour être efficace, il nécessite un suivi et une évaluation.

## ► Principe

Un observatoire foncier et immobilier est un outil de connaissance des marchés foncier et immobilier et de leurs évolutions (stocks et flux). Il peut s'agir, par exemple, de la connaissance de :

- l'offre et la demande de biens immobiliers ;
- la localisation et le volume des transactions ;
- le profil des propriétaires, des vendeurs et des acquéreurs ;
- le suivi du prix des terrains et des constructions,
- l'usage et l'occupation de l'espace ;
- le suivi de la mutabilité et de la constructibilité des terrains ;
- l'évaluation des disponibilités foncières existantes ;
- etc.

La connaissance détaillée des évolutions foncières est un préalable indispensable à la prise de décision en matière d'urbanisme. L'observatoire constitue **un outil d'aide à la décision**, par la connaissance des prix, des évolutions et des opportunités.

L'observation permet à la collectivité de se forger une stratégie foncière. Il est **un outil de prospection** des collectivités et des opérateurs fonciers (SEM, OPAC...) pour la mise en œuvre de leur stratégie, notamment car il permet d'identifier les terrains disponibles ou les disponibilités à venir.

Différents niveaux d'observation et de suivi sont envisageables :

### À l'échelle de l'agglomération

L'échelle de l'agglomération permet d'observer les marchés foncier et immobilier avec pertinence. En effet c'est l'échelle de l'aire d'influence des marchés foncier et immobilier. C'est aussi l'échelle de constitution des politiques publiques.

La collecte des informations peut se limiter au territoire communal. Cependant, il est plus efficace qu'elle soit assurée dans un cadre plus large mettant en jeu la diversité et les interrelations des mécanismes fonciers existants, au niveau du territoire d'une intercommunalité de projet notamment.

### À l'échelle régionale

L'échelle régionale est également une bonne échelle pour monter un observatoire foncier. Elle permet de mobiliser des acteurs « neutres », avec par exemple l'appui d'une DRE. Elle offre aussi la possibilité de comparer différents territoires, plusieurs agglomérations ou de croiser avec des données nationales.

Un établissement public foncier (local ou d'État), s'il existe, est également un lieu pertinent pour monter un observatoire.

## ► Mise en oeuvre

Un observatoire n'a d'intérêt que **s'il est pérenne**. Il doit en effet permettre de mesurer les évolutions (prix, surfaces construites, ...) sur de longues périodes de temps. Les conditions de sa pérennité passent souvent par l'affectation d'un poste actif à cet effet.

Document téléchargeable :

« Les sources du foncier »,  
fiche n°1 - Observation  
urbaine, CERTU, septembre  
2005

[www.certu.fr](http://www.certu.fr)

> Certu 2006/61

## ► Intérêts et limites de l'outil

### Les atouts d'un observatoire

- ◆ Un observatoire foncier permet de **visualiser les enjeux et les disponibilités** sur une cartographie. Il permet de repérer les opportunités foncières. Il apporte aussi la connaissance chiffrée et localisée du marché foncier.
- ◆ Il doit être considéré comme un **outil d'aide à la décision**, pour une intercommunalité ou une commune membre par exemple. Il permet d'épauler une politique, notamment lors de l'élaboration des documents d'urbanisme ou lors de la mise en œuvre des outils d'intervention foncière (DPU, expropriation ...).
- ◆ Il contribue enfin à obtenir une meilleure **évaluation de la charge foncière**, dans la réalisation des opérations d'aménagement.

### Mise en garde

- ◆ C'est un outil qui **nécessite un suivi et une évaluation**. Or beaucoup de dispositifs d'observation ne sont pas pérennisés.

## ► Les principales sources d'information

Sources	Données	Accessibilité	Pertinence
<b>Déclaration d'intention d'aliéner (DIA)</b>	Transactions situées dans les zones de préemption À l'unité foncière Pas d'informations sur l'acquéreur (le nom peut toutefois être mentionné), dispose du prix de mise en vente (et non de l'acte effectif, s'il a lieu)	Données consultables (pas toujours informatisées) dans les <b>communes et EPCI, départements et conservatoire du littoral</b> <b>+ Base SAFER</b> payante, à partir des DIA sur les territoires ruraux (des données en ligne : <a href="http://www.safer.fr">www.safer.fr</a> )	Sur territoires soumis à préemption uniquement Permet de mesurer l'offre du marché à un niveau fin Pas toujours de vente effective suite aux DIA (volume surestimé)
<b>SITADEL</b> (d'après les PC) <b>ECLN</b>	Pas d'information sur les prix de vente pour SITADEL À la section (limité aux ventes de + de 5 logements) pour ECLN	Consultable au ministère de l'Équipement / <b>DAEI et DRE</b> Droit d'accès payant	Sur les logements neufs mis sur le marché uniquement Usage statistique, traitement des données long
<b>FILOCOM</b>	Informations sur les logements et leurs propriétaires ou locataires (d'après la taxe d'habitation) Pas d'informations sur le prix de vente	Consultable au ministère de l'Équipement / <b>DAEI et DRE</b> Droit d'accès payant	Pertinent sur les catégories et statuts d'occupation, pas sur les marchés foncier et immobilier
<b>Extraits d'actes de mutation</b> (actes notariés - DGI)	Toutes les transactions immobilières (informations sur le type de bien, le vendeur, l'acquéreur et le prix) À la parcelle	Consultable aux <b>services fiscaux de la DGI</b> ou aux <b>Domaines</b> Transmission gratuite pour les collectivités, les EPF et l'État ( <i>cf. loi ENL</i> )	Information la plus exhaustive et la plus fiable Permet de mesurer le marché foncier
<b>Perval - Base MIN et BIEN</b> (d'après extraits d'actes notariés)	Les transactions immobilières (informations sur le type de bien, le vendeur, l'acquéreur et le prix) À la parcelle	Base Perval payante (données depuis 1995) <b>+ moyennes de prix par quartier en ligne</b> : <a href="http://www.immoprix.com">www.immoprix.com</a>	Problème de fiabilité (base renseignée sur le volontariat des notaires)
<b>Base cadastrale MAJIC II</b>	Tous les biens fiscaux (informations sur le parcellaire, le bâti - régime déclaratif - et les propriétaires) À la parcelle	Fichiers numériques d'informations cadastrales, disponible à la <b>DGI</b> Diffusable aux administrations	Permet de décrire le gisement foncier (en association avec d'autres sources) Pour exploitation, voir : <a href="http://www.cnil.fr">www.cnil.fr</a>

# Le schéma de cohérence territoriale (SCoT)

Voir également :

· fiche n° 3 : PLU

· fiche n° 8 : PLH

· fiche n° 9 :

les quotas de logements  
sociaux

**Le schéma de cohérence territoriale instaure une nouvelle approche de la planification stratégique au niveau intercommunal. Les communes fixent ensemble les orientations générales d'aménagement. Elles participent ainsi à l'élaboration d'une politique foncière intercommunale.**

## ► Définition

Le schéma de cohérence territoriale (SCOT), introduit par la loi SRU et modifié par la loi UH, est l'outil de réflexion et de **mise en œuvre d'une planification intercommunale**. Il oriente l'évolution d'un territoire dans la perspective du développement durable et dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement pour les 15 à 20 années à venir. Au terme d'un délai de 10 ans, une délibération sur son maintien en vigueur ou sur sa mise en révision complète ou partielle est imposée (art. L122-14 CU).

Le SCOT, dans le document d'orientation, précise :

- les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés ;
- les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers.

La déclinaison de ces orientations passe par une politique de maîtrise du foncier, préalable indispensable de toute opération d'aménagement.

Le schéma assure la cohérence des différentes politiques sectorielles. Parce qu'il fixe l'organisation de l'espace à long terme, il est **un outil d'action foncière**.

### Composition d'un SCOT

- un rapport de présentation, dont le contenu est décrit à l'article R122-2 du code de l'urbanisme ;

- un projet d'aménagement et de développement durable (PADD), qui fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacements des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile (art. R122-2-1 CU) ;

- un document d'orientations générales (DOG), dont le contenu est décrit à l'article R122-3 du code de l'urbanisme et contient des éléments prescriptifs, avec lesquels les documents de rang inférieur doivent être compatibles.

## ► Champ d'application

Le périmètre du SCOT délimite un territoire d'un seul tenant et sans enclave. Lorsque ce périmètre comprend des EPCI compétents en matière de SCOT, il recouvre la totalité du périmètre de ces établissements.

### La règle des 15 km (constructibilité limitée)

Aujourd'hui, en l'absence de SCOT applicable, **les communes situées à moins de 15 km de la partie agglomérée d'une unité urbaine de plus de 50 000 habitants ou à moins de 15 km du rivage ne peuvent plus décider, seules, de l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation**. Une dérogation

Pour en savoir plus :

« Le schéma de cohérence territoriale. SCOT : Contenu et méthodes », DGUHC - CERTU, juin 2003

[www.certu.fr](http://www.certu.fr)

> Certu 2006/62



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



ministère  
des Transports  
de l'Équipement  
du Tourisme  
et de la Mer

### Textes de référence :

Code de l'urbanisme :

- Dispositions générales : Art. L111-1-1; L121-1 et s. et R121-1 et s.
- Dispositions relatives aux SCOT : Art. L122-1 et s. et R122-1 et s.

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, loi SRU

Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003, loi UH

Loi n° 2005-157 du 23 février 2005, relative au développement des territoires ruraux

Décret n° 2005-608, relatif à l'évaluation des incidences des documents d'urbanisme sur l'environnement

à l'inconstructibilité peut être accordée par l'établissement public chargé de l'élaboration du SCOT si le périmètre de celui-ci est arrêté, ou par le préfet si le périmètre n'est pas encore arrêté.

« La dérogation ne peut être refusée que si les inconvénients éventuels de l'urbanisation envisagée pour les communes voisines, pour l'environnement ou pour les activités agricoles sont excessifs au regard de l'intérêt que représente pour la commune la modification ou la révision du plan. » (art. L122-2 CU)

## ► Mise en œuvre

### Les opérations compatibles avec le SCOT

Doivent être compatibles avec le SCOT, les **opérations foncières et les opérations d'aménagement** suivantes (art. R122-5 CU) :

- les zones d'aménagement différé (ZAD, cf. fiche n°15) et les périmètres provisoires de zones d'aménagement différé ;
- les zones d'aménagement concerté (ZAC, cf. fiche n°10) ;
- les lotissements (cf. fiche n°11), les remembrements réalisées par des associations foncières urbaines (AFU, cf. fiche n°22) et les constructions soumises à autorisations (SHON de plus de 5 000 m<sup>2</sup>) ;
- la constitution, par des collectivités et des établissements publics, de réserves foncières de plus de 5 hectares d'un seul tenant (cf. fiche n°13).

## ► Intérêts et limites de l'outil

### Les atouts du SCoT

- ♦ Le SCOT vise à favoriser une organisation harmonieuse de l'espace, en s'assurant de la cohérence des différentes interventions de la puissance publique sur son périmètre. Il incite ainsi à établir une **stratégie foncière à l'échelle intercommunale**.
- ♦ Doivent être **compatibles avec le SCOT** :
  - les programmes locaux de l'habitat (PLH, cf. fiche n°8),
  - les plans de déplacements urbains (PDU),
  - les schémas de développement commercial,
  - les plans locaux d'urbanisme (PLU, cf. fiche n°3) et les cartes communales (cf. fiche n°7),
  - les plans de sauvegarde et de mise en valeur et les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains,
  - les opérations foncières et les opérations d'aménagement (cf. paragraphe ci-dessus)

Le SCOT constitue donc un document privilégié pour **une prise en compte en amont de la problématique foncière**.

- ♦ La pérennisation de la structure porteuse permet **la mise en œuvre et le suivi des orientations**.

### Mises en garde

- ♦ Le SCOT n'a pas vocation à établir une carte générale de destination des sols. Il ne se substitue pas au PLU. Celui-ci doit par contre être compatible avec les orientations générales d'aménagement du SCOT.
- ♦ En élaborant les orientations d'aménagement, le SCOT participe ainsi à l'élaboration d'une politique foncière. **La constitution d'un diagnostic foncier**, permettant d'éclairer les décideurs sur la situation de leur territoire en termes de foncier disponible, de localisation des terrains, de contraintes physiques ou réglementaires les affectant, de perspectives d'évolutions, est déterminant.
- ♦ Les choix esquissés dans le SCOT auront **une incidence sur le fonctionnement du marché foncier**. Par exemple, améliorer la desserte de terrains ou réaliser des équipements de superstructure ont des effets sur le niveau des prix à long terme.

### La procédure d'élaboration

- Le SCOT est élaboré à l'initiative des communes ou de leurs groupements compétents.
- Ce sont les communes ou leurs EPCI, qui déterminent le projet de périmètre. Le préfet publie par arrêté le périmètre du SCOT, après en avoir vérifié la pertinence.
- Le SCOT est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou par un syndicat mixte constitué exclusivement des communes et EPCI compétents compris dans le périmètre du schéma.
- Le projet de schéma est arrêté et approuvé par l'EPCI après concertation puis enquête publique.

### La modification ou la révision

- Les schémas de cohérence territoriale peuvent être révisés dans les conditions définies aux articles L122-6 à L 122-12 du code de l'urbanisme.
- Tous les dix ans, l'établissement public qui gère le SCOT doit faire le bilan de l'application du schéma et décider ou non de sa mise en révision.
- Un schéma de cohérence territoriale peut également être modifié après enquête publique si la modification ne porte pas atteinte à l'économie générale du PADD.

**Cete**  
Centres d'Études Techniques de l'Équipement

**Certu**  
Centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques  
9, rue Juliette Récamier  
69456 Lyon Cedex 06  
Tel : 04 72 74 58 00  
Télécopie : 04 72 74 59 00  
www.certu.fr

**DGUHC**  
Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction  
Arche sud  
92055 La Défense Cedex  
Tel : 01 40 81 21 22  
Télécopie : 01 40 81 91 40  
www.logement.equipement.gouv.fr

# Le plan local d'urbanisme (PLU)

Le plan local d'urbanisme définit le projet global en matière d'aménagement et d'urbanisme, sur le territoire communal. Il régit les conditions d'occupation et d'utilisation des sols.

## ► Définition

Introduit par la loi SRU et modifié par la loi UH, le plan local d'urbanisme (PLU) est un **document d'urbanisme** qui, à l'échelle d'une commune ou d'un groupement de communes, établit un projet global d'urbanisme et d'aménagement et fixe en conséquence les règles générales d'utilisation du sol sur le territoire considéré.

### Composition d'un PLU

(art. L123-1 ; R123-1 et s. CU)

- un rapport de présentation, dont le contenu est décrit à l'article R123-2-1 du code de l'urbanisme. Les PLU susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement, conformément à l'article L121-10, doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale.
- un projet d'aménagement et de développement durable (PADD), qui expose le projet d'urbanisme de la commune ou du groupement, et définit les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme.
- éventuellement, des orientations d'aménagement propres à certains quartiers ou secteurs.
- un règlement et ses documents graphiques, qui délimitent les zones urbaines, les zones à urbaniser, les zones agricoles et les zones naturelles et forestières, et fixent les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols.

**Le règlement et ses documents graphiques sont opposables** à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux ou constructions.

Ils s'imposent **en termes de conformité** (art. L123-5 CU). Les orientations d'aménagement et le règlement doivent être cohérents avec le PADD (art. L123-1 CU), **mais le PADD n'est pas directement opposable** aux demandes d'autorisation d'urbanisme. Les opérations de construction ou d'aménagement doivent être **compatibles avec les orientations d'aménagement**.

## ► Champ d'application

A l'exception des parties couvertes par un plan de sauvegarde et de mise en valeur, les PLU couvrent (art. L123-1 CU) :

- **l'intégralité du territoire de la commune**, en cas d'élaboration par la commune ;
- l'intégralité du territoire de tout ou partie des communes membres d'un EPCI ou l'intégralité du territoire de ce dernier, en cas d'élaboration par un EPCI compétent.

### PLU et ZAC

Dans les zones d'aménagement concerté (*cf. fiche n°10*), **les règles d'urbanisme sont désormais définies par le PLU** (art. L123-3 CU). Le PLU peut préciser :

- la localisation et les caractéristiques des espaces publics à conserver, modifier ou créer,
- la localisation prévue pour les principaux ouvrages publics, les installations d'intérêt général et les espaces verts,
- la surface hors œuvre nette dans chaque îlot, en fonction de la destination des bâtiments.

Voir également :

fiche n° 4 :  
les emplacements réservés dans les PLU

fiche n° 9 :  
les quotas de logements sociaux

fiche n° 10 :  
la ZAC

Pour en savoir plus :

« Le projet d'aménagement et de développement durable du PLU », DGUHC - CERTU, avril 2002

www.certu.fr

> Certu 2006/63



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



ministère  
des Transports  
de l'Équipement  
du Tourisme  
et de la Mer

### Textes de référence :

Code de l'urbanisme :

- Dispositions générales : Art. L111-1-1; L121-1 et s. ; R121-1 et s.
- Dispositions relatives aux PLU : Art. L123-1 et s. ; R123-1 et s.

Loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, loi ENL

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, loi SRU et loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003, loi UH

Loi n° 2005-157 du 23 février 2005, relative au développement des territoires ruraux

Décret n° 2005-608, relatif à l'évaluation des incidences des documents d'urbanisme sur l'environnement



Quand le PLU ne permet pas la réalisation de la ZAC, la commune doit alors procéder à la modification ou à la révision (simplifiée) du PLU avant d'approuver le dossier de réalisation.

## ► Mise en œuvre

### PLU et loi ENL

Pour rendre le PLU plus opérationnel, « le rapport de présentation peut comporter un **échancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation** des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants » (art. L123-1 CU). Cet échancier des objectifs d'offre foncière reste prévisionnel et n'engage pas la commune vis-à-vis de tiers.

La loi ENL propose en outre de pouvoir définir **des secteurs réservés** dans les PLU, permettant d'imposer aux programmes de logements un pourcentage affecté à des catégories de logements locatifs dans une perspective de mixité sociale (cf. fiche n°5).

**Au plus tard 3 ans** après l'approbation ou la dernière révision d'un PLU, le conseil municipal est tenu d'organiser un **débat sur les résultats de l'application de ce plan** au regard de la satisfaction des besoins en logements et, le cas échéant, de l'échancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation (art. L123-12-1 CU). Cette disposition vise à favoriser une évaluation régulière de l'application du PLU.

### La procédure d'élaboration

Le PLU est élaboré à l'initiative et sous la **responsabilité de la commune** ou de l'EPCI compétent en matière de PLU. Le conseil municipal débat sur les orientations générales du PADD au plus tard 2 mois avant l'examen du projet de PLU. Il arrête le projet de PLU qui est soumis pour avis aux personnes publiques associées. Le projet de PLU fait l'objet d'une concertation, d'une enquête publique, puis est **approuvé par délibération** (art. L123-6 à 10 CU).

### La modification ou la révision

La procédure de modification peut être utilisée si le projet (art. L123-13 CU) :

- ne porte pas atteinte à l'économie générale du PADD ;
- ne réduit pas les zones agricoles, naturelles, un espace boisé classé ou une zone de protection ;
- ne présente pas de graves risques de nuisance.

Une procédure de révision simplifiée est prévue pour les projets d'intérêt général. Concernant les POS encore en vigueur, elle peut être utilisée à condition que le dossier soit approuvé **avant le 1<sup>er</sup> janvier 2010** (art. L123-19 b CU).

Dans les autres cas, la commune a l'**obligation de recourir à la procédure de révision générale**. Des modifications et des révisions simplifiées peuvent être mises en œuvre alors que se déroule une révision générale du PLU.

## ► Intérêts et limites de l'outil

### Les atouts du PLU

- ♦ Le PADD fait apparaître les enjeux fonciers. Les orientations d'aménagement propres à certains quartiers ou secteurs permettent à la commune de s'engager sur **des actions et des opérations d'aménagement**.
- ♦ Le règlement fixe des règles qui vont permettre de **réguler l'offre foncière** (zonage, COS, emplacements réservés ...) et la **forme urbaine** (hauteur des bâtiments, alignement ...). En définissant l'affectation des sols, il influence en partie la valeur des terrains sur les territoires en développement.
- ♦ Le PLU permet la mise en œuvre d'outils d'action foncière sur le territoire communal, comme par exemple :
  - le **périmètre de droit de préemption urbain** (DPU, cf. fiche n°14),
  - les **emplacements ou secteurs réservés** (cf. fiche n°4 et n°5),
  - le **coefficient d'occupation des sols** (COS, cf. fiche n°6),
  - la **taxe foncière** (TF, cf. fiche n°28).
- ♦ Dans les zones urbaines ou à urbaniser, le PLU peut **instaurer des servitudes** consistant en : (art. L123-2 CU) :
  - la délimitation de périmètres, dans lesquels les constructions d'une superficie supérieure à un seuil peuvent être refusées dans l'attente de l'adoption d'un projet d'aménagement global (alinéa a),
  - la réservation de terrains pour des programmes de logements dans le respect des objectifs de mixité sociale (alinéa b),
  - la délimitation de terrains prévus pour des voies et ouvrages publics ainsi que pour des installations d'intérêt général et des espaces verts, même avant d'en connaître l'emprise exacte (alinéa c),
  - la délimitation de secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme doit être affecté à des catégories de logements locatifs qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité (alinéa d, cf. loi ENL)

### Mise en garde

- ♦ En l'absence de PLU ou de carte communale, la constructibilité est limitée. En effet, seules les constructions énoncées à l'article L111-1-2 du code de l'urbanisme pourront être autorisées en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune.

**Cete**  
Centres d'Études Techniques de l'Équipement

**Certu**  
Centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques  
9, rue Juliette Récamier  
69456 Lyon Cedex 06  
Tel : 04 72 74 58 00  
Télécopie : 04 72 74 59 00  
www.certu.fr

**DGUHC**  
Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction  
Arche sud  
92055 La Défense Cedex  
Tel : 01 40 81 21 22  
Télécopie : 01 40 81 91 40  
www.logement.equipement.gouv.fr

## Les emplacements réservés dans les PLU

Voir également :

fiche n° 3 : PLU

fiche n° 5 :  
les secteurs réservés

fiche n° 9 :  
les quotas de logements  
sociaux

Les emplacements réservés dans les PLU servent à la réalisation de projets d'équipements et d'espaces verts. Depuis la loi SRU, une collectivité peut réserver des terrains en vue de la réalisation de programmes de logements dans le respect des objectifs de mixité sociale.

### ► Définition

Afin de réaliser des projets d'équipement ou de créer des espaces verts, les emplacements réservés permettent de :

- anticiper l'acquisition du terrain en vue d'un projet précis,
- geler tout autre projet de construction dans l'emplacement réservé.

### ► Champ d'application

Les emplacements réservés sont localisés en fonction des besoins appréciés par la collectivité lors de l'élaboration, la modification ou la révision des PLU.

#### La destination de la réservation

Les emplacements réservés sont **des secteurs bâtis ou non**, fixés par les PLU, réservés à :

- l'accueil de voies et ouvrages publics, d'installations d'intérêt général et d'espaces verts à créer ou à modifier (art. L123-1 8° CU)
- la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de **programmes de logements** (art. L123-2 b CU).

Cette servitude, instituée par la loi SRU, s'applique **dans des zones urbaines ou à urbaniser**.

**NOTA** : La loi SRU a également :

- institué une servitude en vue de permettre la réalisation d'un projet d'aménagement global. Elle consiste à interdire, dans un périmètre délimité, les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil, pour une durée au plus de 5 ans, dans l'attente de l'approbation du projet par la collectivité (art. L123-2 a CU).
- élargi la réservation de terrains pour des voies et espaces publics, même avant d'en connaître l'emprise exacte (art. L123-2 c CU).

**NOTA** : Par ailleurs la loi ENL a introduit des secteurs réservés permettant d'imposer aux programmes de logements un pourcentage affecté à des catégories de logements locatifs dans une perspective de mixité sociale (art. L123-2 d CU, cf. fiche n°5).

### ► Mise en oeuvre

**Seules les constructions, qui répondent à l'objet de la réservation, sont autorisées** sur les terrains dans un emplacement réservé.

Le terrain qui fait l'objet d'une réserve est ainsi « gelé », le propriétaire ne pouvant pas utiliser son terrain pour construire autre chose que ce que la collectivité a prévu dans le programme défini dans son PLU (sauf à titre précaire). Il bénéficie en contrepartie d'un droit de délaissement.

#### Le bénéficiaire d'un emplacement réservé

Les emplacements réservés sont créés **au bénéfice d'une collectivité publique** : État, département, communes, d'un groupement de communes ou d'organismes concessionnaires ou gestionnaires d'un service public (exemples : un hôpital, une chambre de commerce et d'industrie, EDF...).

Il est toutefois possible de changer le bénéficiaire de l'emplacement réservé avec l'accord de la personne publique qui figure en tant que bénéficiaire dans le PLU, à condition que la destination de l'emplacement réservé reste inchangée.

Il n'est pas nécessaire de préciser un bénéficiaire pour la réalisation de programmes de logements.

Ils doivent figurer dans **les documents graphiques** des PLU et préciser leur destination, service ou organisme bénéficiaire.

#### Textes de référence :

Code de l'urbanisme : Art. L123-1, L123-2, L123-17 et L230-1 et s.  
Art. R123-10 à R123-12

> Certu 2006/64

## Droit de délaissement

Le propriétaire d'un terrain réservé peut exiger qu'il soit procédé à son acquisition. (art. L230-1 CU et suivants)

Si le propriétaire du terrain met la collectivité en demeure d'acquiescer son bien, la collectivité dispose alors d'un an pour décider ou non d'acheter.

En cas d'accord amiable, le prix d'acquisition doit être payé au plus tard deux ans à compter de la réception en mairie de cette demande. Si au bout d'un an aucun accord n'est intervenu, la collectivité ou le propriétaire saisissent le juge de l'expropriation qui prononce le transfert de propriété et fixe le prix de l'immeuble. En l'absence de saisine dans un délai de

trois mois, les servitudes cessent d'être opposables. (art. L230-3 CU)

La collectivité peut renoncer en cours de procédure à l'acquisition. Elle doit alors modifier le PLU pour faire disparaître l'emplacement réservé.

Lorsqu'un terrain est compris partiellement dans un emplacement réservé, le propriétaire a la possibilité :

- de demander l'acquisition totale, en cas de partie restante inutilisable,
- s'il cède gratuitement la partie de terrain réservé mentionnés au L123-1 8°, de reporter le COS de la partie réservée sur la partie restante de son terrain (art. R123-10 CU).

## ► Intérêts et limites de l'outil

### Les atouts de l'emplacement réservé

- ◆ Les emplacements réservés permettent de :
  - **définir un site prioritaire** pour une opération,
  - **anticiper l'acquisition d'un terrain et geler tout autre projet** sur le site défini.

### Mise en garde

- ◆ Si le propriétaire use de son droit de délaissement, la collectivité doit être prête à acquiescer (sous peine de supprimer définitivement l'emplacement réservé).
- ◆ Une commune ne peut maintenir indéfiniment des parcelles en emplacement réservé sans y réaliser un projet d'aménagement. ➤ *CE 17 mai 2002, Kergall, req. n°221 186*

### Art. L123-2 b du CU : le cas particulier des emplacements réservés pour le logement

Depuis la loi SRU, les communes peuvent réserver des terrains en vue de la réalisation de programmes de logements, dans le respect **des objectifs de mixité sociale**.

- ◆ Ce type d'emplacements réservés peut permettre de développer une offre de logements sociaux dans les quartiers qui en sont déficitaires.
- ◆ La mixité peut aussi se faire dans le sens inverse : réserver des terrains pour du logement intermédiaire dans des quartiers plutôt occupés par des logements sociaux par exemple.
- ◆ Il peut aussi permettre de construire, sur de petites unités foncières, des logements adaptés à des publics spécifiques en réponse aux objectifs fixés par le PLH : logements pour des étudiants, pour des personnes âgées, pour des personnes handicapées.
- ◆ L'emplacement réservé peut permettre de réaliser des opérations mixtes à l'échelle de l'immeuble.

En pratique, cette réservation peut prendre des formes différentes. Le PLU peut ainsi :

- **préciser un programme spécifique** (exemples : foyer, maison de retraite, etc.)
- **fixer le programme exact de logements** (en nombre de logements ou en m<sup>2</sup>) à réaliser sur le terrain ;  
*Par exemple sur un terrain qui peut supporter 8 000 m<sup>2</sup> de construction, le PLU peut prévoir qu'il devra être établi 5 000 m<sup>2</sup> de logements locatifs sociaux et 3 000 m<sup>2</sup> de logements intermédiaires.*
- **imposer la réalisation d'un certain nombre de logements ou de m<sup>2</sup> de SHON**, laissant libre le constructeur d'utiliser le reste de constructibilité potentielle pour un autre programme de constructions. Le programme de logements prévu doit être construit, mais rien n'interdit de construire d'autres éléments, comme des commerces en rez-de-chaussée par exemple.

*Par exemple, dans le cas précédent d'un terrain pouvant supporter 8 000 m<sup>2</sup>, la collectivité peut imposer la réalisation de 2 000 m<sup>2</sup> de logements locatifs sociaux, et laisser le constructeur libre de l'utilisation qu'il fait des 6 000 m<sup>2</sup> restants.*

Par contre la seule imposition d'un pourcentage de logements sociaux ne peut tenir de programme.

### Mises en garde

- ◆ Le propriétaire n'est pas obligé de vendre son terrain, il peut réaliser lui-même ou faire réaliser le programme de logements. En ce sens, **ce n'est pas un emplacement réservé classique**.
- ◆ Le PLU peut imposer des règles sur la nature des constructions de logements, mais **pas sur l'attribution de ses logements**.

### Document téléchargeable :

Fiche « Les emplacements réservés pour le logement dans les PLU », DGUHC, fev. 2006

[www.urbanisme.equipement.gouv.fr](http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr)

**Cete**  
Centres d'Études Techniques de l'Équipement

**Certu**  
Centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques  
9, rue Juliette Récamier  
69456 Lyon Cedex 06  
Tel : 04 72 74 58 00  
Télécopie : 04 72 74 59 00  
[www.certu.fr](http://www.certu.fr)

**DGUHC**  
Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction  
Arche sud  
92055 La Défense Cedex  
Tel : 01 40 81 21 22  
Télécopie : 01 40 81 91 40  
[www.logement.equipement.gouv.fr](http://www.logement.equipement.gouv.fr)



## Les secteurs réservés dans les PLU

Voir également :

fiche n° 3 : PLU

fiche n° 4 :

emplacements réservés

fiche n° 9 :

les quotas de logements  
sociaux

Les secteurs réservés pour le logement, introduits par la loi ENL, permettent aux communes, par le biais de leur PLU, d'imposer - à l'occasion d'un projet de construction de logements - un pourcentage de logements locatifs sociaux ou intermédiaires.

### ► Définition

L'article L123-2 b du code de l'urbanisme, issu de la loi SRU du 13 décembre 2000, permet aux POS et aux PLU d'imposer sur certains terrains la réalisation de programmes de logements (cf. fiche n°4).

A cette première possibilité, la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (ENL) ajoute une autre, qui fait l'objet du d de l'article L123-2, permettant aux POS ou aux PLU de :

« **délimiter des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logement, un pourcentage de ce programme doit être affecté à des catégories de logements locatifs qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale.** »

(art. L123-2 d CU)

**Cette servitude** est opposable aux terrains compris dans les secteurs ainsi délimités, lorsqu'ils sont l'objet d'un projet de construction de logements.

**Le pourcentage du programme imposé** par la servitude porte sur des logements locatifs, il pourra s'agir de logements sociaux ou intermédiaires.

### ► Champ d'application

Les secteurs réservés peuvent être institués par les collectivités dans **les zones urbaines (U) ou à urbaniser (AU)**, lors de l'élaboration, la modification ou la révision des PLU.

**NOTA** : Contrairement aux emplacements réservés, **il n'y a pas de bénéficiaire pour un secteur réservé.**

### ► Mise en œuvre

#### Droit de délaissement

La contrainte imposée aux propriétaires est assortie d'un droit de délaissement. **Les conditions d'exercice de ce droit de délaissement sont toutefois modifiées** pour tenir compte de la spécificité de la contrainte faite aux propriétaires qui est de nature différente de celle d'un emplacement réservé ordinaire, puisqu'elle ne limite pas la constructibilité du terrain.

Si le propriétaire du terrain met la collectivité en demeure d'acquiescer son bien, la collectivité dispose toujours d'un an pour décider ou non d'acheter.

En cas d'accord amiable, le prix d'acquisition doit être payé au plus tard 2 ans à compter de la réception en mairie de cette demande.

Si au bout d'un an aucun accord n'est intervenu, seule la commune mise en demeure (ou l'EPCI) peut saisir le juge de l'expropriation. La commune dispose d'un délai de 2 mois à compter de la décision juridictionnelle pour notifier sa décision au propriétaire et, si elle décide d'acquiescer le bien, en régler le prix dans les 6 mois. (art. L230-3 CU)

Si la commune (ou l'EPCI) mise en demeure ne procède pas à l'acquisition du terrain, l'obligation de réaliser le pourcentage de logements prévu par la servitude cesse d'être opposable aux demandes de permis de construire qui sont déposées dans un délai de 2 ans - *le point de départ de ce délai est, selon les cas, la date de la notification par la commune (ou l'EPCI) de sa renonciation à acquiescer le bien, l'expiration du délai d'un an de la mise en demeure ou encore, en cas de saisine du juge de l'expropriation, l'expiration d'un délai de 2 mois à compter de la décision juridictionnelle si la commune (ou l'EPCI) n'y donne pas suite.*

#### Textes de référence :

Code de l'urbanisme : Art. L123-2 d ; L230-3 ; L230-4-1

Loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, loi ENL

> Certu 2006/65

## ► Intérêts et limites de l'outil

### Les atouts des secteurs réservés

- ◆ Pour instaurer des secteurs réservés, contrairement aux emplacements réservés, la commune n'a pas à définir un programme précis, mais seulement **un pourcentage**.

### Mise en garde

- ◆ Les logements locatifs définis ne se développent qu'au grés des projets de construction de logements.

#### **Cete**

Centres d'Études Techniques de l'Équipement

#### **Certu**

Centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques  
9, rue Juliette Récamier  
69456 Lyon Cedex 06  
Tel : 04 72 74 58 00  
Télécopie : 04 72 74 59 00  
[www.certu.fr](http://www.certu.fr)

#### **DGUHC**

Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction  
Arche sud  
92055 La Défense Cedex  
Tel : 01 40 81 21 22  
Télécopie : 01 40 81 91 40  
[www.logement.equipement.gouv.fr](http://www.logement.equipement.gouv.fr)

# Le coefficient d'occupation des sols (COS)

Voir également :  
- fiche n° 3 : PLU

Le COS permet de déterminer les densités des constructions admises dans les zones urbaines ou à urbaniser des PLU.

Depuis la loi ENL, les communes ont la faculté de majorer ces COS pour des programmes de logements comportant au moins une moitié de logements locatifs sociaux.

## ► Définition

Le coefficient d'occupation des sols (COS) est le rapport exprimant le nombre de mètres carrés de plancher hors oeuvre nette susceptibles d'être construits par mètre carré de sol (art. R123-10 CU).

Dans certains cas, notamment dans les zones industrielles, la densité peut être plus utilement exprimée en volume : nombre de mètres cubes de la construction par mètre carré au sol.

## ► Champ d'application

Le règlement d'un PLU fixe les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols. À son 14<sup>e</sup> article (selon art. R123-9 CU), il peut ainsi :

« fixer un ou des COS qui déterminent la densité de construction admise :

- dans les zones urbaines et à urbaniser ;
- dans les zones à protéger en raison de la qualité de leurs paysages et de leurs écosystèmes pour permettre, dans les conditions précisées à l'article L123-4 du code de l'urbanisme, des transferts de constructibilité en vue de favoriser un regroupement des constructions. »

(art. L123-1 13° CU)

## ► Mise en oeuvre

### Les différents COS

Dans ces zones U et AU ou parties de zone du PLU, selon l'article R123-10 code de l'urbanisme,

il est possible de fixer des COS différents suivant la destination des constructions, à savoir : habitation, hébergement hôtelier, bureaux, commerce, artisanat, industrie, exploitation agricole ou forestière, entrepôt.

En revanche, il n'est pas autorisé de différencier les COS par rapport à la superficie des terrains ou de tout autre critère morphologique.

Il est d'autre part possible de prévoir, dans les conditions prévues à l'article L123-1-1 du code de l'urbanisme, la limitation des droits à construire en cas de division de terrain.

### Les dépassements de COS pour le logement social

La loi solidarité et renouvellement urbains a supprimé la possibilité, pour le PLU, d'autoriser des dépassements de COS.

Cependant l'article L127-1 du code de l'urbanisme permet aux communes, en vue de favoriser la diversité de l'habitat, d'instituer une majoration de COS de 20 % maximum en faveur des logements sociaux, sans que cela conduise à déroger aux autres règles du PLU.

Ce dépassement de COS concerne l'ensemble des zones du territoire couvert par le PLU, dans lesquelles un COS a été fixé et n'est applicable qu'à la double condition :

- que la partie de la construction en dépassement soit affectée à des logements locatifs bénéficiant d'un concours financier de l'État (art. L351-2 3° du code de la construction et de l'habitation) ;
- que le coût foncier imputé à ces logements locatifs soit inférieur au montant fixé à l'article R127-2.

### Textes de référence :

Code de l'urbanisme :

- COS : Art. L123-1 ; L123-1-1 ; R123-9 ; R123-10
- dépassement de COS : Art. L127-1 et 2 ; R127-1 et 2

> Certu 2006/66

## Majoration de COS et loi ENL

La loi portant engagement national pour le logement (ENL) offre la faculté aux communes de déroger aux COS applicables pour réaliser des logements.

Cette disposition n'est cependant applicable que pendant la durée du plan de cohésion sociale, soit qu'aux permis de construire délivrés **avant le 1<sup>er</sup> janvier 2010**.

Les communes peuvent alors **délimiter des secteurs à l'intérieur desquels la réalisation de programmes de logements comportant au moins une moitié de logements locatifs sociaux bénéficie d'une majoration de COS**.

Cette mesure ne s'applique que dans les communes de plus de 20 000 habitants et celles de plus de 1 500 habitants appartenant à un EPCI de plus de 50 000 habitants compétent en matière d'habitat.

Le conseil municipal l'instaure par délibération motivée, sous réserve de ne pas porter atteinte à l'économie générale du POS ou du PADD du PLU. La délibération fixe pour chaque secteur **cette majoration qui ne peut excéder 50 %**.

## Les autres majorations de COS

Outre les conditions de majoration de COS pour la production de logements sociaux présentées ci-dessus, il existe d'autres possibilités de majoration de COS.

En effet, **la reconstruction ou l'aménagement de bâtiments existants** peut, pour des motifs d'urbanisme ou d'architecture, être imposé ou autorisé avec une densité au plus égale à celle qui était initialement bâtie, quelque soit le COS en vigueur dans cette zone (art. L123-1 5<sup>o</sup> CU).

**Dans les zones à protéger en raison de la qualité de leur paysage**, le PLU peut déterminer les conditions dans lesquelles le COS fixé dans une telle zone pourrait être transféré en vue de favoriser un groupement de constructions sur d'autres terrains de la même zone (art. L123-4 CU).

Enfin, pour **les constructions remplissant les critères de performance énergétique ou comportant des équipements de production d'énergie renouvelable**, un dépassement de 20 % du COS est autorisé (art. L128-1 CU).

## ► Intérêts et limites de l'outil

### Les atouts du COS

- ♦ Le COS peut s'avérer très utile lorsque la commune souhaite **inciter à une diversification**. Par exemple, le PLU peut fixer un COS de bureau en plus d'un COS habitation pour inciter à la réalisation de programmes mixtes bureaux-logement, ou un COS pour les constructions autres que le commerce, pour inciter à la réalisation de commerces de rez-de-chaussée.
- ♦ La réglementation, permettant les dépassements de COS, offre la possibilité aux communes de **favoriser la construction de logements notamment sociaux**.

### Mises en garde

- ♦ Le COS doit être manié avec précaution. En effet, par exemple si la commune fixe un COS correspondant à la densité moyenne du quartier, elle risque de réduire considérablement les possibilités de construire sur les plus petits terrains. De même si elle augmente le COS pour permettre d'appliquer à tous les terrains les règles de hauteur et d'implantation résultant des autres articles du règlement, cette majoration risque de provoquer une hausse injustifiée des valeurs foncières.
- ♦ La fixation de COS n'est pas le seul instrument dont dispose la commune pour préciser la densité souhaitée des quartiers. En effet la combinaison des règles morphologiques définissant le volume enveloppe des constructions (articles 6, 7, 9, 10, 13 du règlement, cf. art. R123-9 CU) aboutit souvent à un résultat aussi efficace.

**Cete**  
Centres d'Études Techniques de l'Équipement

**Certu**  
Centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques  
9, rue Juliette Récamier  
69456 Lyon Cedex 06  
Tel : 04 72 74 58 00  
Télécopie : 04 72 74 59 00  
www.certu.fr

**DGUHC**  
Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction  
Arche sud  
92055 La Défense Cedex  
Tel : 01 40 81 21 22  
Télécopie : 01 40 81 91 40  
www.logement.equipement.gouv.fr

## La carte communale

Voir également :  
fiche n° 3 : PLU

La carte communale est devenue un document d'urbanisme pérenne, au même titre que le PLU. Elle permet alors aux communes d'instaurer un droit de préemption et des mesures fiscales. Le PLU dispose cependant davantage de moyens d'action, de protection et de prescription.

### Document téléchargeable :

« Loi Urbanisme et habitat - La carte communale »,  
DGUHC, juin 2005

www.urbanisme.  
equipement.gouv.fr

### ► Définition

La loi SRU du 13 décembre 2000, modifiée par la loi UH du 2 juillet 2003, a donné aux cartes communales le caractère de **véritables documents d'urbanisme**, octroyant ainsi aux autorités locales, un outil d'intervention foncière.

La carte communale a pour objet de **délimiter les secteurs constructibles de la commune**. Ainsi elle peut élargir le périmètre constructible au delà des parties actuellement urbanisées ou créer de nouveaux secteurs constructibles. Elle peut également classer en zone inconstructible des terrains inclus dans les parties actuellement urbanisées de la commune.

**En revanche, elle ne peut pas** délimiter des emplacements réservés, des espaces boisés classés ou des dispositions de protections particulières, ni édicter des règles concernant la taille des parcelles, l'implantation des constructions, l'emprise maximale au sol ou encore des prescriptions architecturales particulières. Si la commune veut fixer certaines de ces règles, elle doit élaborer un PLU.

### Composition d'une carte communale

La carte communale se compose de :

- un rapport de présentation ;
- un ou plusieurs documents graphiques, délimitant les secteurs constructibles de la commune.

Elle ne comprend ni règlement, ni annexe. C'est le règlement national d'urbanisme qui s'applique.

### ► Champ d'application

La carte communale peut s'appliquer à tout ou partie du territoire, à l'échelle communale ou intercommunale.

### ► Mise en œuvre

Une commune dotée d'une carte communale peut décider de délivrer elle-même les autorisations d'urbanisme (permis de construire ...).

L'approbation de ce document lui permet également de prendre deux types de mesure :

- le droit de préemption,
- des mesures fiscales.

### Le droit de préemption

(cf. fiche n°14 - DPU)

Lorsque la commune se dote d'une carte communale, elle peut **instaurer par délibération un droit de préemption**, en vue de la réalisation d'un équipement ou d'une opération d'aménagement qu'elle définit précisément.

Ce droit de préemption peut être instauré sur **un ou plusieurs secteurs**, soit lors de l'approbation de la carte communale, soit postérieurement dans le cadre d'une délibération spécifique.

Il peut être institué en dehors des zones constructibles à condition que le projet soit compatible avec la vocation de la zone (installations nécessaires à des

### Textes de référence :

Code de l'urbanisme :

- Dispositions générales : Art. L124-1 et s. et R124-1 et s.
- Droits de préemption : Art. L210-1, L211-1 2<sup>e</sup> alinéa et R211-2, R211-3
- Dispositions spécifiques aux ZAD : Art. L212-1 et s. et R212-1 et s. ; L213-4 ; L213-17 ; R213-1 et s.

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, loi SRU

Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003, loi UH

Loi n° 2005-157 du 23 février 2005, relative au développement des territoires ruraux

Décret n° 2005-608, relatif à l'évaluation des incidences des documents d'urbanisme sur l'environnement

> Certu 2006/67



équipements collectifs). Le périmètre doit désigner précisément les parcelles sur lesquelles est institué ce droit.

### Des mesures fiscales

(cf. fiche n°28 - TF)

Pour inciter les propriétaires à mettre des terrains constructibles sur le marché, la loi SRU, modifiée par la loi ENL, ouvre aux communes dotées d'une carte communale approuvée - *mais aussi à celles dotées d'un PLU ou d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur* - la possibilité d'augmenter la taxe foncière sur les propriétés non bâties, applicable aux terrains constructibles.

La valeur locative cadastrale des terrains constructibles situés en zone urbaine, qui sert de base de calcul à la taxe, pourra être relevée forfaitairement (de 0,50€, 1€, 1,50€, 2€, 2,50€ ou 3€/m<sup>2</sup>) par délibération du conseil municipal.

Afin de supporter les aménagement nécessaires à la construction de nouveaux logements, la loi ENL ouvre aux communes dotées d'une carte communale approuvée - *mais aussi à celles dotées d'un PLU* - une **taxe forfaitaire sur les cessions de terrains nus rendus constructibles** par le document d'urbanisme. La taxe est due par le cédant.

Ces mesures fiscales sont destinées à lever les obstacles à la construction.

## ► Intérêts et limites de l'outil

### Les atouts de la carte communale

- ♦ Les cartes communales évitent l'application de la règle de la constructibilité limitée imposée aux communes sans document d'urbanisme (art. L111-1-2 CU) et permettent ainsi **d'ouvrir à l'urbanisation de nouveaux terrains**.
- ♦ Les cartes communales conservent la **simplicité** des anciens MARNU (Modalités d'Application du Règlement National d'Urbanisme), tout en offrant des outils aux autorités locales leur permettant d'élaborer une politique foncière.
- ♦ Les cartes communales permettent aux collectivités de disposer d'un droit de préemption pour conduire des projets d'intérêt général.

### Mise en garde

- ♦ Les outils fonciers à la disposition d'une commune dotée d'une carte communale sont limités. **Si la collectivité connaît une forte pression foncière, le PLU dispose de plus de moyens.** Une carte communale ne peut pas délimiter des emplacements réservés, des espaces boisés classés ou des dispositions de protections particulières, ni édicter des règles concernant la taille des parcelles, l'implantation des constructions, l'emprise maximale au sol ou encore des prescriptions architecturales particulières. Il faut alors élaborer un PLU.

#### Cete

Centres d'Études Techniques de l'Équipement

#### Certu

Centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques  
9, rue Juliette Récamier  
69456 Lyon Cedex 06  
Tel : 04 72 74 58 00  
Télécopie : 04 72 74 59 00  
www.certu.fr

#### DGUHC

Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction  
Arche sud  
92055 La Défense Cedex  
Tel : 01 40 81 21 22  
Télécopie : 01 40 81 91 40  
www.logement.equipement.gouv.fr



## Le programme local de l'habitat (PLH)

Voir également :

fiche n° 2 : SCOT

fiche n° 3 : PLU

fiche n° 9 :

les quotas de logements  
sociaux

Document téléchargeable :

« Politiques foncières locales - Prendre en compte le foncier dans un programme local de l'habitat », DGUHC, novembre 2004

www.urbanisme.  
equipement.gouv.fr

Le programme local de l'habitat fixe les objectifs de la politique de l'habitat pour une durée au moins égale à 6 ans, sur un territoire intercommunal. Le volet foncier du PLH vise à renforcer son côté opérationnel et la mise en oeuvre des actions définies par les collectivités.

### ► Définition

Instauré par la loi de décentralisation du 7 janvier 1983, le programme local de l'habitat (PLH) fixe les objectifs de la politique de l'habitat sur un territoire intercommunal.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales marque une nouvelle étape, en instaurant pour les intercommunalités la possibilité de se voir déléguer par l'État la gestion des aides à la pierre à la condition qu'elles disposent d'un PLH adopté. Elle renforce ainsi sa place de **document cadre de la politique locale de l'habitat** et en fait un enjeu de la négociation locale.

« Le programme local de l'habitat définit, pour une durée au moins égale à six ans, les objectifs et principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements. »

(art. L302-1 CCH)

### Composition d'un PLH

Le programme local de l'habitat comprend :

- un diagnostic sur le fonctionnement des marchés du logement et sur la situation de l'hébergement, analysant les différents segments de l'offre de logements, privés et sociaux, individuels et collectifs, de l'offre d'hébergement, ainsi que l'offre foncière ;  
(contenu détaillé à l'article R302-1-1 du CCH)

- un document d'orientation comprenant l'énoncé des principes et objectifs du programme ;  
(contenu détaillé à l'article R302-1-2 du CCH)

- un programme d'actions détaillé pour l'ensemble du territoire auquel il s'applique et **par secteurs géographiques** définis à l'intérieur de celui-ci par l'EPCI compétent.  
(contenu détaillé à l'article R302-1-3 du CCH)

### ► Champ d'application

Le PLH s'applique à l'ensemble du territoire d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

### Personnes compétentes pour l'élaboration

L'élaboration du PLH doit strictement relever d'un EPCI pour l'ensemble de ses communes membres.

À compter de la publication de la loi portant engagement national pour le logement (ENL), **un PLH est obligatoirement élaboré** dans :

- les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants ;
- les communautés d'agglomération ;
- les communautés urbaines.

Son adoption intervient dans un **délai de 3 ans** à compter de la publication de la loi ENL.

Il est établi **pour une durée de 6 ans au moins**.

### Textes de référence :

Code de la construction et de l'habitation (CCH) : Art. L302-1 et s. ; Art. R302-1 et s.

Loi n°83-8 du 7 janvier 1983, loi de décentralisation,

Loi n°91-662 du 13 juillet 1991, loi d'orientation pour la ville (LOV),

Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000, loi SRU

Loi n°2004-809 du 13 août 2004, relative aux libertés et aux responsabilités locales

Loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, loi ENL

Décret n° 2005-317 du 4 avril 2005

> Certu 2006/68



## ► Mise en oeuvre

### Le volet foncier du PLH

Réaffirmé dans la loi du 13 août 2004, le PLH est composé notamment **d'un volet foncier**, qui a pour objectif de renforcer son aspect opérationnel et d'en faire un outil de mise en œuvre des politiques locales de l'habitat.

Afin de spatialiser la politique de l'habitat, le décret du 4 avril 2005 a précisé le contenu de ce volet foncier. Il doit conduire les collectivités à :

- **diagnostiquer l'offre foncière** et à vérifier son adéquation avec les besoins en logements :

« *Le diagnostic comprend une analyse de la situation existante et des évolutions en cours en ce qui concerne l'adéquation de l'offre et de la demande sur le marché local de l'habitat [...] qui porte notamment sur l'offre foncière.* » (art. R302-1-1 CCH)

- **réfléchir à la mise en œuvre** effective des objectifs qu'elles se sont données, notamment en matière de création de logements sociaux :

« *Le programme d'actions indique les interventions en matière foncière permettant la réalisation des actions du programme.* » (art. R302-1-3-e)

Le programme d'action territorialisé du PLH sera au cœur du contenu des conventions de délégations de compétences élaborées par les EPCI délégataires. Ce programme définit les actions, mais aussi les moyens notamment financiers mobilisés pour la politique d'habitat de l'EPCI.

L'obligation de **le détailler par secteurs géographiques** constitue la novation majeure apportée au contenu du PLH.

### Compatibilité

**Les orientations du PLH doivent être compatibles avec le SCOT**, s'il existe. Le PLH complète le volet habitat des SCOT et décline ses orientations par secteurs géographiques.

**Le PLU doit respecter les objectifs du PLH**, mais il n'est pas un document d'exécution du PLH. Il ne sera illégal dans sa compatibilité avec le PLH que s'il entrave la réalisation des objectifs fixés par le PLH.

## ► Intérêts et limites de l'outil

### Les atouts du PLH

- ♦ L'aspect opérationnel du PLH est renforcé, afin d'en faire un véritable **outil de mise en œuvre des politiques locales de l'habitat**. Les précisions apportées par le décret du 4 avril 2005 obligent à une **territorialisation de l'analyse et des solutions apportées**.
- ♦ En instaurant pour les intercommunalités la possibilité de se voir déléguer par l'État la gestion des aides à la pierre à la condition qu'elles disposent d'un PLH adopté, la loi du 13 août 2004 renforce sa place de document cadre de la politique locale de l'habitat et en fait un **enjeu de la négociation locale**.
- ♦ L'obligation de le détailler par secteurs géographiques constitue la novation majeure apportée au contenu des PLH. **Cette territorialisation** doit permettre :
  - de préciser les secteurs d'intervention prioritaires de l'agglomération ;
  - de s'interroger sur l'adéquation et la faisabilité réelle des objectifs affichés avec les secteurs ou les territoires retenus.
- ♦ Au delà de l'enjeu propre au contenu d'un PLH, la question de la **cohérence entre les différents documents de planification** qui encadrent son développement (articulation SCOT/PLH/PLU) est un point essentiel.

### Mise en garde

- ♦ L'appréhension du marché foncier reste coûteuse et difficile à réaliser, à cause de l'accès aux sources.

### Art. L302-10, L302-11 et L302-12 du CCH : des plans départementaux de l'habitat

- ♦ Introduit par la loi portant engagement national pour le logement, **un plan départemental de l'habitat doit être élaboré dans chaque département**, afin d'assurer la cohérence entre les politiques d'habitat menées dans les territoires couverts par un PLH et celles menées dans le reste du département.
- ♦ Ces futurs plans devront définir des orientations **conformes à celles des SCOT et des PLH**.
- ♦ Ils sont **élaborés conjointement**, pour une durée d'au moins 6 ans, par **l'État, le département** et les **EPCI** ayant adopté un PLH ou ayant délibéré pour engager la procédure d'élaboration.
- ♦ Les concertations en vue de l'élaboration du plan départemental de l'habitat sont menées par le **comité régional de l'habitat** visé à l'article L364-1 du CCH.

**Cete**  
Centres d'Études Techniques de l'Équipement

**Certu**  
Centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques  
9, rue Juliette Récamier  
69456 Lyon Cedex 06  
Tel : 04 72 74 58 00  
Télécopie : 04 72 74 59 00  
www.certu.fr

**DGUHC**  
Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction  
Arche sud  
92055 La Défense Cedex  
Tel : 01 40 81 21 22  
Télécopie : 01 40 81 91 40  
www.logement.equipement.gouv.fr



# Les quotas de logements sociaux dans les documents et les opérations d'urbanisme

Voir également :

- fiche n° 2 - SCOT
- fiche n° 3 - PLU
- fiche n° 4 - les emplacements réservés
- fiche n° 8 - PLH
- fiche n° 10 - ZAC

**Le quota de 20 % de logements sociaux imposé par l'article 55 de la loi SRU peut se traduire dans les documents de planification et dans certaines opérations d'urbanisme.**

## ► Principe

Pour atteindre les objectifs de mixité sociale, les collectivités, et notamment celles qui ne respectent pas le quota de 20 % de logements sociaux imposé par l'article 55 de la loi SRU (art. L302-5 CCH), **peuvent imposer**, dans les documents de planification et dans certaines opérations d'urbanisme, **un pourcentage de logements sociaux**.

L'article L 121-1 du code de l'urbanisme impose en effet de prendre en compte dans tous les documents d'urbanisme :

« *la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat [...]* ».

## ► Dans les documents d'urbanisme

### Le SCOT

Le SCOT doit préciser les orientations générales et définir les objectifs relatifs à « *l'équilibre social de l'habitat et à la construction de logements sociaux* » (art. L122-1 et R122-3 CU). Le SCOT devra en rester à la définition des grands objectifs à l'échelle du territoire considéré ; ce n'est pas un PLU à grande échelle.

Il ne se substituera pas non plus au PLH, qui préciera comment atteindre ces objectifs.

Cependant le SCOT peut par exemple, dans ces orientations générales, donner un objectif de construction de logements sociaux pour les grandes opérations d'aménagement à venir (*voir au verso*).

### Le PLU

► Dans les emplacements réservés (cf. fiche n°4)

Les communes peuvent réserver dans leur PLU des terrains, en vue de la réalisation de logements notamment sociaux dans le respect des objectifs de mixité sociale (art. L123-2 b CU).

Le programme de logements prévu sur ces terrains doit être précisé dans les documents graphiques du PLU, ce qui conduit à **prévoir un certain pourcentage de logements sociaux** parmi les logements à construire .

**NOTA** : Le quota n'a pas le même impact suivant qu'il s'exprime en nombre de logements, en type de logements ou en m<sup>2</sup> de SHON.

► Dans les secteurs réservés (cf. fiche n°5)

Les communes peuvent délimiter des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logement, **un pourcentage de ce programme doit être affecté à des catégories de logements locaux qu'il définit** dans le respect des objectifs de mixité sociale. (art. L123-2 d CU).

► Hors des emplacements et secteurs réservés

En dehors des emplacements et des secteurs réservés, le PLU **ne peut pas imposer la création d'un quota de logements sociaux**.

Le PLU doit en effet être compatible avec les orientations du PLH et du SCOT, mais il ne peut pas faire de distinction entre les types de logements, sociaux ou non, hors des emplacements ou secteurs réservés pour le logement. Seules neuf catégories de construction peuvent être distinguées dans le règlement du PLU :

### Textes de référence :

Code de la construction et de l'habitation (CCH) : Art. L302-5

Code de l'urbanisme (CU) : Art. L121-1 ; L122-1 ; R122-3 ; R123-2

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, loi SRU : Art. 55

> Certu 2006/69

« Les règles peuvent être différentes, dans une même zone, selon que les constructions sont destinées à l'habitation, à l'hébergement hôtelier, aux bureaux, au commerce, à l'artisanat, à l'industrie, à l'exploitation agricole ou forestière ou à la fonction d'entrepôt. » (art. R123-9 CU)

Donc le PLU ne peut pas imposer des quotas de logements sociaux dans les ZAC, par exemple.

### Le PLH

Le PLH fixe des orientations compatibles avec le SCOT et le PLU doit alors être compatible avec les dispositions du PLH. Il peut définir avec précision les caractéristiques des programmes de logements prévus par secteurs géographiques et notamment ceux résultant de l'application de l'article 55 de la loi SRU.

Le PLH peut notamment **détailler la réalisation des divers types de logements et la répartition des proportions de logements sociaux par secteurs géographiques.**

Le PLU n'est pas un document d'exécution du PLH. Il ne sera illégal dans sa compatibilité avec le PLH que s'il entrave la réalisation des objectifs fixés par le PLH en termes de logements sociaux. Ainsi, ce n'est pas parce que le PLH prévoit des pourcentages de logements sociaux, que le PLU devra, par exemple, obligatoirement instaurer des emplacements réservés pour le logement.

Même si le SCOT n'impose pas un pourcentage de logements sociaux, il peut identifier des secteurs comme devant faire **l'objet d'un ré-équilibre en faveur du logement social**. Une grande opération d'aménagement, située sur un secteur identifié par le SCOT, pourra être jugée comme non compatible avec celui-ci, si cette opération ne prévoit pas ou prévoit peu de logements sociaux.

### Le cas de la ZAC

La collectivité peut choisir **d'imposer un pourcentage de logements locatifs sociaux dans les ZAC**, par le biais du programme.

La décision d'inscrire un quota de logements sociaux dans les ZAC peut présenter plusieurs intérêts :

- imposer la réalisation de logements sociaux ;
- promouvoir la mixité ;
- abaisser le prix de vente des charges foncières pour le logement social, par péréquation ; La péréquation au profit du logement social peut amener des prix de sortie du logement libre en ZAC plus élevés, nécessitant au préalable une étude du marché.

## ► Dans les grandes opérations d'aménagement

### Compatibilité avec le SCOT

Les programmes des grands projets d'aménagement, à savoir :

- les zones d'aménagement différé (ZAD) et les périmètres provisoires de zones d'aménagement différé,
- les zones d'aménagement concerté (ZAC),
- les lotissements, les remembrements réalisées par des associations foncières urbaines (AFU) et les constructions soumises à autorisations, dont la SHON est supérieure à 5 000 m<sup>2</sup>,

doivent être compatibles avec les orientations du SCOT.

Par conséquent, le programme des opérations d'aménagement devra **prévoir une répartition des types de logements à construire**, compatible avec les orientations fixées par le SCOT en matière d'équilibre de l'habitat, en prévoyant par exemple un certain pourcentage de logements sociaux.

**Cete**  
Centres d'Études Techniques de l'Équipement

**Certu**  
Centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques  
9, rue Juliette Récamier  
69456 Lyon Cedex 06  
Tel : 04 72 74 58 00  
Télécopie : 04 72 74 59 00  
www.certu.fr

**DGUHC**  
Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction  
Arche sud  
92055 La Défense Cedex  
Tel : 01 40 81 21 22  
Télécopie : 01 40 81 91 40  
www.logement.equipement.gouv.fr

# La zone d'aménagement concerté (ZAC)

La ZAC est une procédure, initiée par une personne publique, en vue de la réalisation de constructions de toute nature. Elle permet de produire du foncier prêt à bâtir : réorganisation du parcellaire, viabilisation des terrains, aménagement et équipement de la zone.

## ► Définition

La zone d'aménagement concerté (ZAC) est une procédure d'urbanisme opérationnel, qui permet à une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation, de **réaliser ou de faire réaliser l'aménagement et l'équipement de terrains**, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés (art. L311-1 CU).

Une ZAC est toujours lancée **sur l'initiative d'une personne publique**. On parle abusivement de « ZAC publique », lorsque l'aménageur est public et de « ZAC privée », lorsque l'aménageur est privé. La loi relative aux concessions d'aménagement a unifié les deux anciens régimes (convention publique d'aménagement et convention ordinaire) en un régime de concession.

### L'objet d'une ZAC

Les ZAC ont pour objet l'aménagement ou l'équipement de terrains bâtis ou non bâtis, notamment en vue de la réalisation de :

- constructions à usage d'habitation, de commerce, d'industrie ou de service ;
- installations et équipements collectifs publics ou privés.

## ► Champ d'application

### Les territoires concernés

La ZAC peut être créée sur le territoire de la commune qu'elle soit ou non dotée d'un PLU (art. R311-6 CU), sous réserve du respect des normes supérieures du SCOT s'il existe (art. L122-1 CU) et des règles de constructibilité limitée (art. L122-2 et L111-1-2 CU) :

- Pour les communes disposant d'un PLU ou d'une carte communale, une ZAC peut être créée sur toutes les parties du territoire ;
- Pour les communes non pourvues d'un document d'urbanisme, une ZAC ne peut être créée en principe que dans les espaces déjà urbanisés (art. L111-1-2 CU).

Une ZAC peut être créée sur plusieurs emplacements territorialement distincts (art. L311-1 CU). On parle de ZAC « multi-sites ».

## ► Mise en oeuvre

### La création de la ZAC

- Comme pour la plupart des opérations d'aménagement, la ZAC nécessite de mettre en place une concertation durant toute la durée de l'élaboration du projet, avec les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées (art. L300-2 CU).

- Le dossier de création de la ZAC doit définir le mode de réalisation :

- soit l'aménagement et l'équipement de la zone est conduit directement par l'initiateur de la zone (régie) ;
- soit il est confié à une personne publique ou privée, par le biais d'une concession d'aménagement. Dans ce cas, l'organisme co-contractant peut se voir confier les acquisitions par voie amiable, d'expropriation ou de préemption (art. L300-4 et L300-5 CU).

Il doit préciser si la TLE est maintenue dans la zone.

- En vue de la décision de création, le périmètre et le programme de la ZAC doivent être approuvés :

Voir également :

fiche n° 3 : PLU

fiche n° 9 :

les quotas de logements sociaux

fiche n° 21 :

découpage parcellaire

Pour en savoir plus :

« Économie et gestion de l'aménagement en ZAC », CERTU, juin 2000

« L'achèvement des ZAC », CERTU, juin 1999

www.certu.fr

> Certu 2006/70



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



ministère  
des Transports  
de l'Équipement  
du Tourisme  
et de la Mer

### Textes de référence :

Code de l'urbanisme : Art. L300-1et s. ; R300-1 et s. ; ZAC : Art. L311-1 et s. ; R311-1 et s.

Loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967, loi d'orientation foncière (LOF)

Loi n° 2005-809 du 20 juillet 2005, loi relative aux concessions d'aménagement

- soit par le conseil municipal ou par l'organe délibérant de l'EPCI (art. L311-1 CU) ;
- soit par le préfet, pour les ZAC créées à l'initiative de l'État, d'une Région, d'un Département ou de leurs établissements publics et les ZAC créées dans le périmètre d'une opération d'intérêt national (OIN).

### La réalisation de la ZAC

- Élaboration et approbation d'un dossier de réalisation qui définit le programme prévisionnel des constructions et des équipements publics, et décrit le bilan financier de l'opération ;
- Les cessions de terrains à l'intérieur des ZAC font l'objet d'un cahier des charges qui est approuvé lors de chaque cession ou concession d'usage, selon les cas, par le maire ou le président de l'EPCI ou le préfet.

### Régime juridique (depuis la loi SRU)

Le projet d'urbanisme de la ZAC est inclus dans le plan local d'urbanisme (PLU).

- Le PLU doit préciser la localisation et les caractéristiques des espaces publics, la localisation prévue pour les principaux ouvrages publics, les

installations d'intérêt général et les espaces verts. Il a en outre la possibilité de déterminer la SHON dans chaque îlot. (art. L123-3 du CU) ;

- Le cahier des charges doit indiquer le nombre de mètres carrés de SHON dont la construction est autorisée. Il peut en outre fixer des prescriptions techniques, urbanistiques et architecturales (art. L311-6 CU). Ainsi il peut être plus contraignant que le PLU ;
- Au stade de la création, il n'est pas nécessaire que le programme de la ZAC respecte les règles fixées par le PLU, mais il doit être compatible avec les orientations du SCOT.

En revanche, si les dispositions du PLU ne permettent pas la réalisation de la ZAC, il est nécessaire de réviser ou de modifier ce document.

En l'absence de PLU les règles applicables sont : le RNU et, éventuellement, la carte communale.

### Droit de délaissement

La création de la ZAC ouvre, pour tous les propriétaires de terrains situés dans son périmètre, le droit de mettre en demeure la personne publique de procéder à l'acquisition de leur terrain non bâti (art. L311-2 CU).

La ZAC est sans effet sur la mise en œuvre :

- du DPU (fiche n°14)
- de la DUP (fiche n°17)

Une Z.A.C. n'est pas :

- un lotissement (fiche n°11)
- un permis de construire groupé (fiche n°12)

Ces deux procédures permettent certes aussi d'imposer, lors de la délivrance de l'autorisation, des participations à la réalisation d'équipements publics, mais n'obligent pas l'opérateur à réaliser un programme d'équipements publics.

**Cete**  
Centres d'Études Techniques de l'Équipement

**Certu**  
Centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques  
9, rue Juliette Récamier  
69456 Lyon Cedex 06  
Tel : 04 72 74 58 00  
Télécopie : 04 72 74 59 00  
www.certu.fr

**DGUHC**  
Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction  
Arche sud  
92055 La Défense Cedex  
Tel : 01 40 81 21 22  
Télécopie : 01 40 81 91 40  
www.logement.equipement.gouv.fr

## ► Intérêts et limites de l'outil

### Les atouts de la ZAC

- ◆ La ZAC est l'outil privilégié pour les opérations présentant une certaine complexité et une certaine ampleur. Elle permet à la fois le découpage ou le regroupement de parcelles, la viabilisation des terrains et la création de SHON.
- ◆ **La possession des terrains n'est pas un préalable obligatoire à la création de la ZAC**, à la différence du lotissement et du permis de construire.

L'acquisition des terrains pourra se faire, comme pour toute opération d'aménagement, par voie amiable, par voie de préemption ou d'expropriation par la personne publique ou l'aménageur bénéficiant d'une concession d'aménagement.

- ◆ La ZAC est une procédure **adaptée pour engager de nouvelles urbanisations, ou restructurer fortement des zones sous-utilisées ou en friches** : elle est conçue pour créer de nouvelles parcelles de terrains à bâtir, ou pour traiter des îlots à démolir et à réorganiser, par l'intervention de plusieurs promoteurs.
- ◆ La ZAC permet de constituer le cadre général d'une opération d'envergure permettant d'accueillir diverses opérations ponctuelles (permis de construire, lotissement).

- ◆ Elle conduit à une réflexion sur les équipements nécessaires et facilite leur financement en permettant de substituer au régime de la TLE, **un régime de participation contractuellement établi**. Les contributions demandées à l'aménageur sont limitées au coût des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants des constructions de la zone. (art. L311-4 du CU)

Cette opération permet de favoriser, avec des aménageurs privés et publics, la création de nouvelles zones urbanisées (habitat, bureaux, commerces, activités...), en faisant reposer sur l'opération le financement de tout ou partie des équipements publics.

### Mises en garde préalables à la réalisation

- ◆ La ZAC n'est pas un outil approprié pour faire de la réhabilitation ou seulement améliorer les conditions de vie et de confort.
- ◆ Cette opération nécessite une bonne évaluation dans le cadre du **bilan financier** et une prise en compte de la charge foncière.
- ◆ Si les dispositions du PLU ne permettent pas la réalisation de la ZAC, il est nécessaire de réviser ou de modifier ce document, avant l'approbation du dossier de réalisation de la ZAC.

## Le lotissement « communal »

Le lotissement « communal » est une procédure d'aménagement opérationnelle, qui peut être envisagé comme une alternative à la ZAC, notamment pour de petites opérations. Une collectivité locale peut ainsi maîtriser le développement de sa commune.

La procédure de permis de lotir sera intégrée à celle de permis d'aménager, suite à l'entrée en vigueur de l'ordonnance n°2005-1527, au plus tard le 1er juillet 2007.

### ► Définition

#### Le lotissement

Le lotissement est une opération de division d'une propriété foncière en vue de l'implantation de bâtiments, soumise à autorisation, qui a pour objet ou qui, sur une période de moins de dix ans, a eu pour effet de porter à plus de deux - *ou quatre en cas de partage successoral* - le nombre de terrains issus de la dite propriété (art. R315-1 CU).

#### Le lotissement « communal »

Le lotissement est le plus souvent conçu et réalisé par une personne privée, mais peut être l'œuvre d'une personne publique.

Le lotissement « communal » est alors maîtrisé par la collectivité et doit alors se réaliser dans l'intérêt général.

Il suppose d'être accompagné d'une politique foncière, en gérant par exemple :

- la réalisation d'équipements ;
- les modalités de leur gestion future ;
- éventuellement, des règles particulières d'urbanisme.

### ► Champ d'application

Une division de propriété ne constitue un lotissement que si elle présente quatre caractéristiques :

- division d'une propriété foncière, « ensemble foncier d'un seul tenant » ;
- division intervenant dans une période de 10 ans ;
- division en vue d'implanter des bâtiments ;
- nombre de lots supérieur à 2 (pour le droit commun).

Certains terrains ne sont pas pris en compte pour l'appréciation du nombre de terrains issus de la division d'une propriété foncière (art. R315-1 CU).

Une série d'opérations de divisions foncières ne constituent pas des lotissements (certaines opérations de remembrement, de divisions d'immeubles à bâtir, de ZAC ...) (art. R315-2 CU).

### ► Mise en œuvre

#### L'autorité compétente

L'autorisation de lotissement est une autorisation administrative individuelle. Les autorisations et actes relatifs au lotissement sont délivrés (art. L315-1-1 et R315-31-1 à 4 CU) :

- par le maire, dans les communes où un PLU a été approuvé ;
- il en est de même si le conseil municipal en a décidé ainsi, dans les communes où une carte communale a été approuvée, sinon le préfet est compétent au nom de l'État (art. L421-2-1 CU) ;

Voir également :

- fiche n° 10 :  
la ZAC

- fiche n° 12 :  
le PC groupé

Ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005, relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme :

L'entrée en vigueur des dispositions de l'ordonnance interviendra à des dates fixées par décret en Conseil d'État et au plus tard le 1er juillet 2007.

La réforme proposée vise à :

- clarifier le droit de l'urbanisme, en réduisant le nombre des autorisations et en précisant leur champ d'application ;
- simplifier les procédures et à améliorer la sécurité juridique pour les collectivités et les citoyens ;
- favoriser la qualité de l'urbanisme et de l'architecture.

www.urbanisme.

> Certu 2006/71



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



ministère  
des Transports  
de l'Équipement  
du Tourisme  
et de la Mer

#### Textes de référence :

Code de l'urbanisme :

- Art. L300-1et s. ; R300-1 et s.
- Lotissements : Art. L315-1 et s. ; R315-1 et s.

Ordonnance n°2005-1527 du 8 décembre 2005, relative au PC et aux autorisations d'urbanisme



- par le préfet, dans les communes où ni carte communale, ni PLU n'ont été approuvés ; l'avis du maire est important en raison de l'incidence du projet communal (art. R315-25-2 CU).

Lorsqu'une commune fait partie d'un EPCI et qu'elle est dotée d'un PLU ou d'une carte communale, elle peut lui déléguer cette compétence.

**Dans le cas d'un lotissement « communal »,** les mêmes règles s'appliquent.

### La procédure

- **Choix des maîtres d'œuvre** : selon les règles du code des marchés publics ;
- **Procédures d'acquisition des terrains** : par voie amiable et aussi, **pour un lotissement « communal », par voie de préemption** (cf. fiches n°14) ou **par DUP** (cf. fiches n°17) ;
- **La demande d'autorisation de lotir** : Elle précise le projet architectural et paysager du futur lotissement, comprenant des dispositions relatives à l'environnement. Les articles R315-4 et suivants du code de l'urbanisme précisent le contenu du dossier joint à la demande ;

- **Adoption du document en conseil municipal, ainsi que du budget de réalisation si le lotissement est « communal »** ;

➤ **L'instruction de la demande** : Le délai d'instruction d'une demande d'autorisation de lotir, est fixé à 3 mois. Il est toutefois porté à 5 mois lorsque le projet de lotissement donne lieu à enquête publique, est soumis à l'avis de services, autorités ou commissions disposant d'un délai supérieur à un mois, ou que l'avis d'une commission nationale doit être recueilli.

- **La décision administrative** : Si la décision est une décision de rejet, si elle est assortie de prescriptions, ou s'il s'agit d'un sursis à statuer, elle doit être motivée.

Suivent deux autres phases après l'arrêté :

- l'autorisation de vente des lots
- la délivrance des permis de construire sur les lots.

**Dans le cas d'un lotissement « communal »,** les prix de vente des lots ne doivent pas entraîner de discriminations entre les acquéreurs. Les rabais éventuellement accordés sont établis dans le respect du droit des aides publiques locales (cf. fiche n°20, *vente à prix préférentiel*).

## ► Intérêts et limites de l'outil

### Les atouts du lotissement communal

- ♦ Le lotissement, souvent conçu et réalisé par une personne privée, peut être l'œuvre d'une personne publique. La collectivité **décide alors de la forme urbaine de son développement.**
- ♦ Le recours au lotissement peut s'envisager **comme une alternative à la ZAC**, notamment pour de petites opérations qui le permettent.

### Mise en garde

- ♦ Les lotissements ont souvent des formes urbaines standards et banalisées et des espaces publics réduits au minimum. Ils doivent faire **l'objet d'attentions particulières quant à la qualité urbaine et paysagère.**

**Cete**  
Centres d'Études Techniques de l'Équipement

**Certu**  
Centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques  
9, rue Juliette Récamier  
69456 Lyon Cedex 06  
Tel : 04 72 74 58 00  
Télécopie : 04 72 74 59 00  
www.certu.fr

**DGUHC**  
Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction  
Arche sud  
92055 La Défense Cedex  
Tel : 01 40 81 21 22  
Télécopie : 01 40 81 91 40  
www.logement.equipement.gouv.fr

## Le permis de construire groupé (PC groupé)

Voir également :

- fiche n° 10 :  
la ZAC

- fiche n° 11 :  
le lotissement

Le permis de construire groupé peut être considéré comme une alternative au lotissement communal, permettant à la collectivité de fixer la qualité architecturale d'un programme de construction.

La procédure de permis de construire, mais aussi les procédures de certificats d'urbanisme, de permis d'aménager et de permis de démolir vont être simplifiées, suite à l'entrée en vigueur de l'ordonnance n°2005-1527, au plus tard le 1er juillet 2007.

### ► Définition

#### Le permis de construire

Le permis de construire (PC) est ainsi défini :

« *Quiconque désire entreprendre ou implanter une construction à usage d'habitation ou non, même ne comportant pas de fondations, doit au préalable obtenir un permis de construire. [...] Le même permis est exigé pour les travaux exécutés sur les constructions existantes lorsqu'ils ont pour effet d'en changer la destination, de modifier leur aspect ou leur volume ou de créer des niveaux supplémentaires.* »

(art. L421-1 CU)

Le permis de construire est une autorisation donnée à un pétitionnaire et concernant un projet précis, dont il aura été vérifié la prise en compte des dispositions ou les règles d'urbanisme (art. L421-3 alinéa 1, 2 et 3 CU).

Le droit à construire exige le respect des normes d'urbanisme mais aussi d'autres règles, par exemple les servitudes d'utilité publique, les dispositions du code de la construction et celles du code civil (droit de vue, plantations).

#### Le permis de construire groupé

Le permis de construire groupé est une autorisation, donnée à un pétitionnaire, qui réalise plusieurs bâtiments sur un même terrain, dans la perspective de commercialiser chaque bâtiment et le terrain attenant. Il autorise donc un seul constructeur à réaliser des constructions, avant

division de terrains viabilisés. Le constructeur peut ensuite vendre des bâtiments avec leur terrain attenant, en propriété ou en jouissance.

**NOTA :** Cette opération ne constitue pas un lotissement, car la réalisation de la division du sol n'a pas lieu en vue de la construction, mais comme conséquence de la construction.

### ► Champ d'application

#### Les constructions concernées par un PC

(art. L 421-1, alinéas 1, 2 et 4 CU)

La réglementation du permis de construire s'applique aux constructions sans considération de celui qui les exécute. Les travaux concernant les ouvrages publics sont donc également soumis à PC.

Le PC concerne les constructions nouvelles mais également les travaux ayant pour effet :

- le changement de la destination d'une construction existante
- la modification de l'aspect extérieur ou du volume
- la création de niveaux supplémentaires

**NOTA :** Si l'extension est inférieure à 20 m<sup>2</sup>, ou si la modification ne crée pas une surface de plancher, la procédure à suivre est la déclaration de travaux (DT).

**Ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005, relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme :**

L'entrée en vigueur des dispositions de l'ordonnance interviendra à des dates fixées par décret en Conseil d'État et au plus tard le 1er juillet 2007.

La réforme proposée vise à :

- clarifier le droit de l'urbanisme, en réduisant le nombre des autorisations et en précisant leur champ d'application ;
- simplifier les procédures et à améliorer la sécurité juridique pour les collectivités et les citoyens ;
- favoriser la qualité de l'urbanisme et de l'architecture.

[www.urbanisme.equipement.gouv.fr](http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr)

> Certu 2006/72



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



ministère  
des Transports  
de l'Équipement  
du Tourisme  
et de la Mer

#### Textes de référence :

Code de l'urbanisme :

- Permis groupé : Art. R421-7-1
- Articles généraux : Art. L421-1 à L423-5 et R421-1 et s.

Ordonnance n°2005-1527 du 8 décembre 2005, relative au PC et aux autorisations d'urbanisme

## ► Mise en œuvre

### Les règles d'urbanisme applicables

Le permis de construire sanctionne les règles opposables aux particuliers, définies à l'article L421-3 du code de l'urbanisme. Ces dispositions sont essentiellement issues des documents d'urbanisme (PLU, plan de sauvegarde et de mise en valeur, règlement de lotissement ...) et du règlement national d'urbanisme (RNU). Le permis doit également garantir le respect des servitudes d'utilité publique.

**Dans le cas du permis de construire groupé**, les règles d'urbanisme sont applicables au terrain d'assiette global. Ainsi :

- La SHON maximale autorisée peut être répartie librement par l'opérateur entre les « lots » ;
- Sauf mention contraire inscrite au PLU, la règle de superficie minimale et la règle de recul par rapport aux limites parcellaires s'appliquent à l'ensemble du terrain et non « lot par lot ».

### Le demandeur

La demande doit être présentée (art. R421-1-1 CU) :

- par le propriétaire du terrain (son mandataire ou une personne habilitée à construire sur le terrain);
- par une personne, ayant qualité pour bénéficier de l'expropriation du terrain pour cause d'utilité publique.

Pour réaliser un projet d'urbanisme, une collectivité locale peut donc lancer une procédure de PC.

Le recours à un architecte est obligatoire, sauf exceptions notamment pour une construction dont la SHON n'excède pas 170 m<sup>2</sup> (art. R421-1-2 CU).

### La demande de PC

Le dossier joint à la demande précise les caractéristiques du projet, et comporte des documents qui ont pour objet de définir le projet architectural.

Outre les pièces usuelles, **le dossier de permis de construire groupé** doit comporter également les documents spécifiés à l'article R421-7-1 du code de l'urbanisme. Lorsqu'un COS est applicable sur le terrain, la demande peut être accompagnée d'un plan de division indiquant la répartition de la SHON par lot.

### L'instruction et la délivrance du PC

- La compétence est dévolue au maire, dans le cas où la commune dispose d'un PLU. Il en est de même dans les communes où une carte communale a été approuvée si le conseil municipal en a décidé ainsi. Lorsqu'une commune fait partie d'un EPIC, elle peut, en accord avec cet établissement, lui déléguer cette compétence qui est alors exercée par le président de l'EPIC (art. L421-2-1 CU).
- Pour les communes non dotées d'un PLU ou d'une carte communale, la délivrance des autorisations de construire est prise par le maire au nom de l'État ou exceptionnellement par le préfet.
- Le préfet reste compétent pour les constructions édifiées pour le compte de l'État, du département et de la région. Il donne son accord pour les immeubles de grande hauteur.

**Cete**  
Centres d'Études Techniques de l'Équipement

**Certu**  
Centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques  
9, rue Juliette Récamier  
69456 Lyon Cedex 06  
Tel : 04 72 74 58 00  
Télécopie : 04 72 74 59 00  
www.certu.fr

**DGUHC**  
Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction  
Arche sud  
92055 La Défense Cedex  
Tel : 01 40 81 21 22  
Télécopie : 01 40 81 91 40  
www.logement.equipement.gouv.fr

## ► Intérêts et limites de l'outil

### Les atouts du permis groupé

- ◆ Le permis groupé peut être l'œuvre d'une personne publique. La collectivité **décide alors de la forme urbaine de son développement.**
- ◆ Le recours au permis groupé peut s'envisager **comme une alternative au lotissement**, si le projet le permet.

### Mise en garde

- ◆ Le bénéficiaire d'un permis de construire groupé est redevable des mêmes taxes et participations d'urbanisme que le bénéficiaire d'un permis ordinaire. Cependant le calcul de la TLE est réalisé bâtiment par bâtiment, ce qui peut créer de nombreuses différenciations de base en cas de mélange collectif et individuel dans le programme de l'opération.



# Les acquisitions foncières en vue d'un projet d'aménagement

Voir également :

- fiche n°4 : les emplacements réservés
- fiche n° 14 : DPU
- fiche n°15 : ZAD
- fiche n°16 : droit de préemption sur les fonds de commerces
- fiche n°17 : l'expropriation par DUP

Pour réaliser un projet d'aménagement, il est indispensable d'aborder la question foncière en amont, de cibler les réserves foncières à constituer et de saisir les opportunités foncières pour les futurs aménagements. Les collectivités peuvent intervenir par voie amiable, par préemption ou, le cas échéant, par expropriation.

## ► Définition

Une acquisition foncière réalisée par une personne publique revient à acquérir une parcelle bâtie ou non bâtie, **dans l'intérêt général, en vue de la réalisation d'un projet d'aménagement** ou de constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation d'un tel projet.

**Constituer des réserves foncières** est un outil de mobilisation des sols au bénéfice de futures opérations d'aménagement. L'assemblage du foncier est souvent indispensable pour les opérations futures et le temps nécessaire peut se compter en années.

*« La personne publique qui s'est rendu acquéreur d'une réserve foncière doit en assurer la gestion en bon père de famille. »*

*Avant leur utilisation définitive, les immeubles acquis pour la constitution de réserves foncières ne peuvent faire l'objet d'aucune cession en pleine propriété en dehors des cessions que les personnes publiques pourraient se consentir entre elles et celles faites en vue de la réalisation d'opérations pour lesquelles la réserve a été constituée. »*

(art. L221-2 CU)

## ► Champ d'application

### L'objet des acquisitions foncières

Les acquisitions foncières, dont l'objet doit répondre à l'article L300-1, peuvent être constituées dans l'intérêt général, en vue de permettre la réalisation de :

- « **une action d'aménagement** », comme par exemple une action de développement social des quartiers, une action d'accompagnement de la politique du logement comme les OPAH ou les opérations de résorption de l'habitat insalubre ;
- « **une opération d'aménagement** », telle que notamment les ZAC, opérations de restauration immobilière, les lotissements, les permis de construire groupés, les remembrements et groupements de parcelles par des AFU.

**NOTA** : Les acquisitions peuvent aussi avoir pour objet la sauvegarde et de la mise en valeur des espaces naturels (concernant l'utilisation du droit de préemption des espaces naturels sensibles).

**Les actions et opérations d'aménagement**, définies à l'article L300-1 du CU, ont pour objectifs de :

- « mettre en œuvre un projet urbain ;
  - mettre en œuvre une politique locale de l'habitat ;
  - organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques ;
  - favoriser le développement des loisirs et du tourisme,
  - réaliser des équipements collectifs ;
  - lutter contre l'insalubrité ;
  - permettre le renouvellement urbain ;
  - sauvegarder ou mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels ».
- (art. L300-1 CU)

> Certu 2006/73



### Textes de référence :

Code de l'urbanisme : Art. L221-1, L221-2, L300-1

## Mise en oeuvre

### Les acteurs

Les organismes publics habilités à acquérir des immeubles en vue de constituer des réserves foncières sont les suivants (art. L221-1 CU) :

- « l'État ;
- les collectivités locales ou leurs groupements y ayant vocation ;
- les syndicats mixtes ;
- les établissements publics mentionnés aux articles L321-1 et L324-1 du code de l'urbanisme », à savoir les établissements publics fonciers locaux ou d'État et les établissements publics d'aménagement ;
- mais aussi, par délégation, les bénéficiaires d'une concession d'aménagement (art. L300-4 CU).

### Les moyens d'actions

En vue d'un projet d'aménagement, les communes peuvent instituer, par le biais de leur PLU (art. L123-2 CU) :

- **des emplacements réservés ;**
- **des secteurs réservés.**

(cf. fiches n°4 et 5)

Pour acquérir des opportunités foncières ou constituer des réserves, les communes disposent de plusieurs moyens d'actions :

- **la voie amiable**, la voie à privilégier ;
- **le droit de préemption**, dont :
  - le droit de préemption urbain (DPU), cf. fiche n°14,
  - le droit de préemption dans les zones d'aménagement différé (ZAD), cf. fiche n°15,
  - le droit de préemption sur les fonds de commerces, cf. fiche n°16 ;
- **l'expropriation** pour cause d'utilité publique, cf. fiche n°17.

**NOTA :** Les départements disposent en outre d'un droit de préemption spécifique sur les espaces naturels sensibles (ENS), cf. fiche n°35.

Ce droit de préemption spécifique peut être délégué en partie, par exemple, au conservatoire du littoral, cf. fiche n°34.

La SAFER disposent également d'un droit de préemption sur les fonds agricoles ou les terrains à vocation agricole, cf. fiche n°33.

## Intérêts et limites de l'outil

### Les atouts des acquisitions foncières

- ◆ Les acquisitions foncières permettent **la maîtrise de l'urbanisation** par la collectivité publique.
- ◆ Même dans les secteurs où la collectivité n'a pas de projets précis, la propriété de quelques parcelles clefs est une façon **d'obtenir par la négociation** ce que les documents d'urbanisme seuls, ne sont pas en mesure d'imposer : contenu du programme, qualité de l'architecture, etc.

### Mises en garde

- ◆ Les acquisitions foncières doivent être **ciblées et cohérentes avec les projets retenus** par la collectivité locale, afin de ne pas se retrouver face à un portage foncier trop lourd.
- ◆ La constitution de réserves foncières suppose **une gestion continue**. Une politique de réserves foncières **doit nécessairement répondre à une stratégie de développement** de la collectivité publique. La commune doit mener ses acquisitions dans le cadre d'un projet.
- ◆ Outre le coût d'achat, il convient de prendre en compte :
  - le coût financier de l'opération (coût des emprunts...) ;
  - les coûts de gestion (sécurisation des terrains acquis, entretien des sols, clôtures...).
- ◆ La constitution de réserves foncières est plus coûteuse dans le tissu urbain existant que dans des secteurs avec des terrains non bâtis. Les coûts de portage ont notamment un poids très important dans les opérations de renouvellement urbain.

**Cete**  
Centres d'Études Techniques de l'Équipement

**Certu**  
Centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques  
9, rue Juliette Récamier  
69456 Lyon Cedex 06  
Tel : 04 72 74 58 00  
Télécopie : 04 72 74 59 00  
www.certu.fr

**DGUHC**  
Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction  
Arche sud  
92055 La Défense Cedex  
Tel : 01 40 81 21 22  
Télécopie : 01 40 81 91 40  
www.logement.equipement.gouv.fr

# Le droit de préemption urbain (DPU)

Voir également :

fiche n°15 : le droit de  
préemption en ZAD

Le droit de préemption urbain offre la possibilité à une collectivité locale, dans un périmètre prédéfini, de se substituer à l'acquéreur éventuel d'un bien immobilier, lorsque celui-ci est mis en vente par son propriétaire, pour réaliser une opération d'aménagement.

## ► Définition

Le droit de préemption urbain (DPU) permet à son titulaire d'acquérir prioritairement des biens immobiliers en voie d'aliénation.

Toutes les cessions de biens à titre onéreux, qu'elles soient volontaires ou forcées, peuvent faire l'objet d'une préemption au titre du DPU, hormis les transactions exclues par l'article L213-1 du CU. Ce droit ne peut toutefois être exercé **qu'en vue de la réalisation d'un projet d'aménagement urbain** dans une zone préalablement définie, et moyennant paiement du prix du bien.

C'est un moyen d'acquisition, au même titre que le droit de préemption dans les ZAD (cf. fiche n°15).

La collectivité peut instituer le droit de préemption urbain renforcé, par une délibération motivée, sur les transactions exclues du DPU (art. L211-4 CU).

## ► Champ d'application

**Les territoires soumis à préemption** (art. L 211-1 CU)

Les titulaires du DPU peuvent, par délibération, instituer un droit de préemption urbain sur :

- tout ou partie des zones urbaines (U) et d'urbanisation future (AU) délimitées par le PLU ;
- les périmètres de protection rapprochée de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines ;
- les plans de prévention des risques technologiques (PPRT), dans lesquelles les aménagements ou constructions sont interdites ou subordonnées à des restrictions ;
- les zones soumises aux servitudes dites « d'inondation » prévues au L211-12 XI du code de l'environnement ;
- tout ou partie des territoires couverts par un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV).

Par ailleurs, les communes dotées d'une carte communale peuvent aussi instituer un droit de préemption dans un ou des périmètres délimités par la carte.

Si la délibération par laquelle est institué le DPU n'a pas à être motivée ; celle instituant le droit de préemption sur le territoire d'une commune couverte par une carte communale doit, en revanche, préciser l'équipement ou l'opération projetée.

**NOTA :** *Le DPU ne peut s'appliquer que s'il n'a pas été créé de zone d'aménagement différé (ZAD) ou de périmètre provisoire de ZAD sur ces territoires.*

*Pour une unité foncière incluse pour partie dans le périmètre de préemption, le DPU peut être exercé sur la partie de la parcelle comprise dans la zone (art. L213-2-1 CU). Dans ce cas, le propriétaire peut mettre en demeure le titulaire du DPU de se porter acquéreur de l'ensemble de l'unité foncière.*

## ► Mise en œuvre

**Les titulaires**

Les communes dotées d'un plan local d'urbanisme (PLU) approuvé ou d'un plan d'occupation des sols (POS) rendu public et les communes dotées d'une carte communale approuvée peuvent instituer un droit de préemption urbain (art. L211-1 CU).

Les titulaires du droit de préemption : les communes précédemment citées ou les EPCI y ayant vocation - *par délégation ou de plein droit si l'EPCI est compétent pour l'élaboration des documents d'urbanisme et la réalisation de ZAC* (art. L211-2 CU).

Les délégataires : l'État, les collectivités locales, leurs établissements publics (notamment les établissements publics fonciers), ou au concessionnaire d'une opération d'aménagement (art. L213-3 CU).

Les collectivités peuvent alors instituer un droit de préemption urbain **par délibération**. Elles peuvent

### Textes de référence :

Code de l'Urbanisme :

- règles communes aux DPU et ZAD : Art. L210-1 ; A 213-1 ; L213-1 et s. et R213-1 et s.
- dispositions spécifiques au DPU : Art. A211-1 ; L211-1 et s. et R211-1 et s.

> Certu 2006/74



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



ministère  
des Transports  
de l'Équipement  
du Tourisme  
et de la Mer

décider de le supprimer sur tout ou partie des zones considérées et ultérieurement le rétablir (art. L211-1 et L211-2 CU).

### Conditions de légalité (art. L210-1 CU)

#### La légalité du but poursuivi

Le droit de préemption est exercé :

- « en vue de la réalisation, **dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L300-1**, à l'exception de ceux visant à sauvegarder ou à mettre en valeur les espaces naturels ;
- ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation desdites actions ou opérations d'aménagement ».

#### La motivation des décisions de préemption

Toute décision de préemption doit **mentionner l'objet pour lequel ce droit est exercé**.

**NOTA :** Néanmoins, concernant la politique locale de l'habitat, la motivation de la décision de préemption peut renvoyer à une délibération du conseil municipal définissant les actions à

mettre en œuvre pour la réalisation du PLH. Il en va de même, concernant la politique de renouvellement urbain, lorsque la commune a délibéré pour délimiter des périmètres dans lesquels elle a décidé d'intervenir pour les aménager ou améliorer leur qualité urbaine. Ces deux exceptions, nées de la loi SRU, permettent d'améliorer le dispositif lié à la préemption.

### Le droit de délaissement et de rétrocession

Tout propriétaire d'un bien soumis au DPU peut proposer, au titulaire de ce droit, l'acquisition de ce bien. A défaut d'accord amiable, le prix est fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation (art. L211-5 CU). En l'absence de paiement dans les 6 mois qui suivent l'acquisition, le bien est rétrocédé à l'ancien propriétaire sur sa demande (art. L213-14 CU).

Si le titulaire du DPU désire aliéner ou utiliser, à d'autres fins que celles définies à l'article L210-1, un bien acquis par préemption depuis moins de 5 ans, il est tenu d'informer l'ancien propriétaire, afin de lui permettre de racheter son ancien bien ou de renoncer définitivement à cette acquisition (art. L213-11 CU).

## ► Intérêts et limites de l'outil

### Les atouts du DPU

- ♦ C'est un **outil simple à mettre en place**, qui est institué par la commune, contrairement à la ZAD.
- ♦ Le DPU permet d'assurer à la commune **la sauvegarde de ses intérêts**, lors de la fixation du prix du bien. Cependant, à défaut d'accord sur le prix, le titulaire du droit de préemption peut renoncer en cours de procédure à l'exercice de son droit (art. L213-7 CU). En cas de fixation judiciaire du prix, et pendant un délai de 2 mois après que la décision juridictionnelle est devenue définitive, les parties peuvent renoncer à la mutation ; ce qui permet au titulaire du DPU de se retirer face à un prix trop élevé.
- ♦ Le DPU peut être motivé **par la réalisation de logements locatifs sociaux**. Ce projet entre bien dans le cadre de l'intérêt général.
- ♦ La préemption, par le biais des déclarations d'intention d'aliéner (DIA), est aussi **un moyen de connaître les prix et de constituer des références**.

### Mises en garde

- ♦ Le droit de délaissement implique que la collectivité ait **les fonds nécessaires à cet achat**. Elle n'est cependant pas tenue d'acquiescer le bien. Si elle renonce à l'exercice de son droit, le propriétaire peut réaliser la vente de son bien au prix indiqué par sa déclaration ou fixé par le juge de l'expropriation. Dans les deux cas, la commune ne peut plus exercer son droit à l'égard du même propriétaire (art. L213-8 CU).
- ♦ La collectivité ne peut acquiescer le bien **que lorsque le propriétaire décide de le vendre**. Le DPU ne donne pas la possibilité à la commune de choisir le moment de l'acquisition, contrairement à la procédure d'expropriation. Il donne lieu à **des acquisitions éparses**, au gré des mises en vente sur le marché. Il est souvent nécessaire de faire des études préalables sur les prévisions de ventes.

### Art. L240-1 à 3 du CU : Réforme du droit de priorité

- ♦ La loi d'orientation pour la ville de 1991 avait institué un droit de priorité en faveur des communes **sur tout projet de cession** d'immeubles situés sur leur territoire **appartenant à l'État**, à des établissements publics d'État ou à des entreprises publiques. Ce droit s'exerçait en vue de la réalisation d'équipements publics ou de logements sociaux à usage locatif conventionnés.
- ♦ La loi portant engagement national pour le logement (ENL) du 13 juillet 2006 réforme ce droit inscrit désormais dans le code de l'urbanisme. Elle en accroît le bénéfice aux EPCI titulaires du DPU (la délégation est aussi possible) et en élargit les finalités : le droit de priorité peut maintenant s'exercer « en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, d'actions ou d'opérations répondant aux objets définis à l'article L300-1 du code de l'urbanisme ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation de telles actions ou opérations ».
- ♦ La procédure est sensiblement modifiée. La loi **fusionne le droit de priorité et le DPU** lequel ne peut donc pas s'exercer à l'égard des biens entrant dans le champ d'application du droit de priorité.

**Cete**  
Centres d'Études Techniques de l'Équipement

**Certu**  
Centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques  
9, rue Juliette Récamier  
69456 Lyon Cedex 06  
Tel : 04 72 74 58 00  
Télécopie : 04 72 74 59 00  
www.certu.fr

**DGUHC**  
Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction  
Arche sud  
92055 La Défense Cedex  
Tel : 01 40 81 21 22  
Télécopie : 01 40 81 91 40  
www.logement.equipement.gouv.fr

# La zone d'aménagement différé (ZAD)

Voir également :

fiche n° 14 : le droit de  
préemption urbain

Dans le but d'acquérir des immeubles en vue de réaliser une opération d'aménagement dont le programme n'est pas encore connu, l'État peut, sur proposition ou après avis de la commune ou de l'EPCI compétent, créer une zone d'aménagement différé (ZAD).

## ► Définition

Une zone d'aménagement différé (ZAD) est un **secteur à l'intérieur duquel s'applique un droit de préemption**. L'acte créant la zone désigne le titulaire du droit de préemption. Une collectivité publique peut ainsi **acquérir prioritairement les biens immobiliers** en voie d'aliénation, situés dans le périmètre de la ZAD.

Toutes les cessions de biens immobiliers à titre onéreux peuvent faire l'objet d'une préemption, hormis les transactions exclues du droit de préemption par l'article L213-1 du CU.

Il s'agit d'un outil de préemption, au même titre que le droit de préemption urbain (DPU, cf. fiche n°14).

### L'objet du droit de préemption en ZAD

La ZAD doit répondre aux mêmes finalités que le DPU.

Au titre de l'article L 210-1, le droit de préemption est exercé :

- « en vue de la réalisation, **dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L300-1, à l'exception de ceux visant à sauvegarder ou à mettre en valeur les espaces naturels,**
- ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation desdites actions ou opérations d'aménagement. »

Si le droit de préemption urbain (DPU) et le droit de préemption dans les ZAD obéissent à des règles communes, fixées aux articles L213-1, R213-1 et suivants du code de l'urbanisme, ils n'en constituent pas moins **deux procédures alternatives**.

## ► Champ d'application

### Les territoires concernés

Les ZAD peuvent être créées dans des communes dotées ou non d'un document d'urbanisme, dans **les zones urbaines ou naturelles**.

Les zones urbaines (U) ou d'urbanisation future (AU) délimitées par le PLU, sur lesquelles s'applique le DPU, ne sont plus soumises à cette prérogative dès lors qu'elles sont comprises dans le périmètre d'une ZAD (art. L212-1 CU).

La création d'une ZAD doit être compatible avec **les orientations du SCOT** (art. L122-1 dernier alinéa et R122-5 CU).

## ► Mise en œuvre

Le droit de préemption peut être **exercé pendant une période de quatorze ans**, à compter de la publication de l'acte créant la ZAD.

### L'ouverture du droit de préemption

Il est **ouvert soit à une collectivité publique** (État, région, département, commune) ou à un établissement public y ayant vocation, soit au concessionnaire d'une opération d'aménagement (art. L212-2 CU).

Le titulaire du droit de préemption peut déléguer son droit (art. L213-3 CU).

Comme en matière de DPU, la décision de préemption **doit être motivée**. Elle peut se référer aux motivations générales mentionnées dans l'acte créant la ZAD lorsque le droit de préemption est exercé à des fins de réserves foncières (art. L210-1 al. 2 CU).

### Textes de référence :

Code de l'Urbanisme :

- règles communes aux DPU et ZAD : Art. L210-1 ; A213-1 ; L213-1 et s. et R213-1 et s.
- dispositions spécifiques aux ZAD : Art. A212-1 ; L212-1 et s. et R212-1 et s. ; L213-17

> Certu 2006/75



### Droit de repentir :

A défaut d'accord sur le prix, le titulaire du droit de préemption peut renoncer en cours de procédure à l'exercice de son droit (art. L213-7 CU). En cas de fixation judiciaire du prix, et pendant un délai de deux mois après que la décision juridictionnelle est devenue définitive, les parties peuvent accepter le prix fixé ou renoncer à la mutation ; ce qui permet au titulaire du droit de se retirer face à un prix trop élevé.

### **La création, une compétence d'État**

La création est à l'initiative de l'État, sur proposition ou après avis de la commune concernée ou de l'EP- CI compétent. La ZAD est **créée par décision motivée du préfet** (art. L212-1 et L212-2-1 CU).

Si la commune émet un avis défavorable ou en l'absence d'avis, la création de la ZAD s'effectue par décret en Conseil d'État (art. L et R212-1 CU).

L'acte créant la ZAD doit **désigner le titulaire du droit de préemption**, contrairement au DPU (art. L212-2 dernier alinéa CU).

### **Le périmètre provisoire de la ZAD**

La procédure préalable à la création d'une ZAD peut être longue. **La délimitation d'un périmètre provisoire** permet d'ouvrir un droit de préemption dès le déclenchement de la procédure préalable afin de s'opposer à une hausse spéculative du marché foncier.

**Le préfet** a la faculté de créer un périmètre provisoire (art. L212-2-1 CU) :

- soit lorsqu'il est saisi d'une proposition de création de ZAD ;

- soit lorsqu'il demande l'avis des communes ou de l'EP- CI sur un tel projet.

Lorsque le préfet crée un périmètre provisoire de ZAD, **un droit de préemption est ouvert**, à l'intérieur de ce périmètre, au profit de l'État sauf si l'arrêté désigne un autre titulaire. L'acte créant la ZAD doit être publié dans un délai de 2 ans (art. L212-2-1 CU). A défaut l'arrêté délimitant le périmètre provisoire devient caduc.

### **Fixation judiciaire du prix**

Le droit de préemption dans les ZAD, comme le DPU, ne se définit pas comme un simple droit de préférence, le prix du bien pouvant être fixé par le juge de l'expropriation, à défaut d'accord amiable entre le propriétaire et le titulaire du droit de préemption (art. L213-4 CU). Lorsqu'il est ainsi saisi, le juge évalue le prix en tenant compte d'un ensemble de règles édictées par le législateur : celles-ci tendent à encadrer l'évaluation du prix.

### **Le droit de délaissement et de rétrocession**

Le droit de délaissement qui protège les propriétaires leur permet dès la publication de l'acte instituant la ZAD, de mettre la commune en demeure d'acquiescer le bien ; la collectivité doit avoir les fonds nécessaires à cet achat sous peine de perdre son droit de préempter le bien concerné (art. L213-11 CU).

Le droit de rétrocession applicable en cas de non paiement du prix du bien dans le délai légal de 6 mois (art. L213-14 CU), ou encore le droit dont bénéficie l'ancien propriétaire lorsque le titulaire du droit de préemption décide d'utiliser ou d'aliéner le bien à d'autres fins que celles mentionnées à l'article L210-1 du code de l'urbanisme (art. L213-11 CU) est également applicable dans le régime des ZAD.

## **Intérêts et limites de l'outil**

### Les atouts de la ZAD

- ♦ C'est principalement **la simplicité de la procédure** qui fait de la ZAD un outil foncier efficace qui peut être utilisé dans les communes qui n'ont pas de document d'urbanisme : il suffit de déterminer le périmètre de la ZAD et de préempter dès que les propriétaires veulent vendre. Cela suppose de motiver la création et chaque préemption.
- ♦ La création d'une ZAD peut répondre à deux motifs principaux :
  - **s'opposer à la spéculation foncière**, prévenir la hausse des prix dans des zones exposées ; une ZAD pourra ainsi être créée dans une zone N ou A moins exposée à la spéculation que les zones AU,
  - **disposer de terrains suffisants pour conduire certains projets d'intérêt local**, et de réserves foncières.
- ♦ Le champ d'application de la ZAD est large en ce qui concerne les communes et les zones auxquelles elle s'applique.

### Mises en garde

- ♦ Le délai du droit de préemption est **limité à 14 ans**. La création d'une nouvelle ZAD, pratiquement identique à une première, qui aurait pour seul objet de prolonger le droit de préemption, serait illégale. De même le DPU ne peut être instauré dans le seul but de prolonger les effets du droit de préemption d'une ZAD arrivée à son terme, ce motif n'étant pas au nombre de ceux pour lesquels le DPU peut être légalement institué.
- ♦ L'utilisation de ce droit de préemption peut aboutir à **la constitution** par la collectivité **d'un patrimoine diffus**. Pour acquiescer des immeubles contigus qui permettront la réalisation d'un projet d'aménagement, le recours à la procédure d'expropriation sera alors nécessaire.

#### **Cete**

Centres d'Études Techniques de l'Équipement

#### **Certu**

Centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques  
9, rue Juliette Récamier  
69456 Lyon Cedex 06  
Tel : 04 72 74 58 00  
Télécopie : 04 72 74 59 00  
www.certu.fr

#### **DGUHC**

Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction  
Arche sud  
92055 La Défense Cedex  
Tel : 01 40 81 21 22  
Télécopie : 01 40 81 91 40  
www.logement.equipement.gouv.fr

# Le droit de préemption sur les fonds de commerce

Depuis la loi du 2 août 2005, les communes disposent d'un nouveau droit de préemption sur les fonds artisanaux, les fonds de commerce et les baux commerciaux, applicable dans un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité.

**Ce nouveau droit de préemption est en attente de décret d'application.**

## ► Définition

Le droit de préemption des communes sur les fonds artisanaux, les fonds de commerces et les baux commerciaux, institué par la loi du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises, est un moyen d'acquisition pour ces collectivités locales au même titre que le droit de préemption urbain (cf. fiche n°14) ou le droit de préemption en ZAD (cf. fiche n°15).

Il permet à une commune de se porter **acquéreur prioritaire de biens commerciaux en voie d'aliénation, situés dans un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité.**

### Les biens soumis à préemption

Ce droit de préemption permet d'acquérir, dans un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité :

- des fonds artisanaux ;
- des fonds de commerce ;
- des baux commerciaux.

## ► Champ d'application

### Les territoires concernés

Par délibération motivée du conseil municipal, les communes peuvent délimiter un **périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité**, dans lequel le droit de préemption s'applique.

Un décret en Conseil d'État précise(ra) les conditions d'application de ce droit de préemption.

## ► Mise en œuvre

### Les titulaires

Les titulaires du droit de préemption sont les communes ou leur EPCI y ayant vocation.

### La procédure de préemption

Ce droit de préemption s'exerce en partie selon les dispositions communes au DPU et aux ZAD (cf. fiches n°14 et 15).

Le cédant devra, à peine de nullité de la vente, informer la commune du prix et des conditions de la mutation. Cette déclaration d'intention d'aliéner (DIA) vaut offre de vente à la commune, qui dispose de deux mois à compter de la réception de la notification pour se prononcer. Le silence vaut renonciation de préemption, autorisant dès lors la mutation projetée, au prix et aux conditions mentionnées.

### L'obligation de rétrocession

L'article L214-2 du code de l'urbanisme prévoit que la commune doit, **dans un délai d'un an** à compter de la prise d'effet de la cession, **rétrocéder le bien préempté à une entreprise** immatriculée au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers, **en vue d'une exploitation destinée à préserver la diversité de l'activité commerciale et artisanale dans le périmètre concerné.**

Le cessionnaire devra respecter le cahier des charges qui pourra lui être imposé lors de l'attribution du bien. L'article L214-2 du code de l'urbanisme précise que l'acte de rétrocession prévoit les conditions dans lesquelles il peut être résilié en cas d'inexécution par le cessionnaire du cahier des charges.

**Art. L214-3 du CU :**  
Un décret en Conseil d'État précise(ra) les conditions d'application de ce droit de préemption.

> Certu 2006/76

### Textes de référence :

Code de l'Urbanisme : Art. L214-1 à L214-3 ; L213-4 à L213-7

Loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises : Art. 58

## ► Intérêts et limites de l'outil

### Les atouts du droit de préemption sur les fonds artisanaux, les fonds de commerce et les baux commerciaux

- ♦ Ce nouveau droit de préemption permet aux communes de préempter non plus seulement les murs mais les fonds de commerce ou les baux commerciaux, offrant ainsi **un moyen supplémentaire de maîtrise de l'affectation de l'espace urbain.**
- ♦ Ce droit permet aux municipalités d'appuyer leurs actions, comme pour :
  - le maintien du commerce de proximité,
  - le développement d'activités artisanales et commerciales,
  - la réalisation d'équipements commerciaux.

### Mise en garde

- ♦ La commune ne dispose que **d'un délai de 1 an** à compter de la prise d'effet de la cession pour **retro-céder le bien**. En effet, la commune n'a pas vocation à assurer la gestion du local ou du bail commercial acquis par voie de préemption, mais à revendre ces droits à un commerçant de son choix.

#### **Cete**

Centres d'Études Techniques de l'Équipement

#### **Certu**

Centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques  
9, rue Juliette Récamier  
69456 Lyon Cedex 06  
Tel : 04 72 74 58 00  
Télécopie : 04 72 74 59 00  
[www.certu.fr](http://www.certu.fr)

#### **DGUHC**

Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction  
Arche sud  
92055 La Défense Cedex  
Tel : 01 40 81 21 22  
Télécopie : 01 40 81 91 40  
[www.logement.equipement.gouv.fr](http://www.logement.equipement.gouv.fr)



# L'expropriation pour cause d'utilité publique (DUP)

La procédure d'expropriation permet à une collectivité territoriale de s'approprier d'autorité des biens immobiliers privés, afin de réaliser un projet d'aménagement d'utilité publique. La déclaration d'utilité publique (DUP) est l'acte par lequel la collectivité affirme son intention de recourir à l'expropriation.

## ► Définition

« Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité. »  
(art. 545 Code Civil)

L'expropriation permet à l'Administration d'obtenir à son profit, sous forme d'une cession forcée, le transfert d'un bien immobilier, en vue de la réalisation d'un objectif d'utilité publique et moyennant le paiement d'une indemnité qui doit être « juste et préalable ».

### L'objet de l'expropriation

Cette procédure n'est possible que **dans un but d'utilité publique**.

Elle peut être mise en œuvre notamment en vue de :

- la construction de routes et d'espaces publics ;
- la construction d'ensembles immobiliers à usage d'habitation ;
- la création de lotissements ;
- la création d'opérations dans les ZAC (art. L21-1 CExpro) ;
- les opérations d'aménagement (art. L300-4 CU).

Néanmoins une opération d'expropriation ne peut être légalement **déclarée d'utilité publique** que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients sociaux ou l'atteinte à d'autres intérêts publics qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente.

► *Arrêt CE du 28 mai 1971, Ville nouvelle Lille Est, CE du 20 octobre 72, Société civile Ste Marie de l'Assomption.*

## ► Champ d'application

Les biens expropriés peuvent être des immeubles, en tout ou partie, ou des droits réels immobiliers.

## ► Mise en œuvre

### Personnes habilitées à exproprier

- Les personnes publiques : l'État, les collectivités territoriales, les EPCI et les établissements publics d'aménagement ;
- Les personnes privées : les concessionnaires d'une opération d'aménagement.

**NOTA :** Certains immeubles expropriés peuvent être cédés ou concédés temporairement à des personnes de droit privé ou de droit public (art. L21-1 CExpro).

### La déclaration d'utilité publique (DUP)

(art. L11-1 à L11-7 C Expro)

L'expropriation doit être poursuivie **dans un but d'utilité publique**.

### La compatibilité de la DUP

La DUP doit être compatible avec les documents d'urbanisme en vigueur.

La déclaration d'utilité publique qui n'est pas compatible avec les dispositions d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT) ou d'un plan local d'urbanisme (PLU) ne peut intervenir que si :

- L'enquête publique a porté à la fois sur l'utilité publique de l'opération et sur la mise en compatibilité du document ;

L'expropriation ne peut avoir lieu que s'il y a utilité publique. La jurisprudence actuelle admet cependant qu'un intérêt général puisse suffire. La jurisprudence a souligné qu'elle ne pouvait pas être exercée dans un intérêt particulier et abusif ou dans le seul intérêt financier d'une collectivité locale.

> Certu 2006/77

### Textes de référence :

Code Civil : Art. 545

Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique  
- Règles générales : Art. L11-1 à L16-9 ; L21-1

Code de l'urbanisme : Art. L122-15 et L123-16 ; L221-1 ; L300-4

- L'acte déclaratif d'utilité publique est pris après que les dispositions proposées pour assurer la mise en compatibilité du SCOT ou du PLU aient fait l'objet d'un examen conjoint de l'État, de l'établissement public prévu à l'article L122-4, de la région, du département et des organismes mentionnés à l'article L121-4 et après avoir été soumis, pour avis, aux communes (et groupements de communes compétents situés dans le périmètre du SCOT).

La déclaration d'utilité publique emporte approbation des nouvelles dispositions du SCOT ou du PLU (art. L122-15 et L123-16 CU).

### La procédure d'expropriation

La procédure d'expropriation se décompose en deux phases :

1. la phase administrative, dont la finalité est la déclaration d'utilité publique du projet (*DUP et déclaration de projet de l'article L11-1-1 du code de l'expropriation*) et la détermination des parcelles à exproprier
2. la phase judiciaire, qui correspond à la procédure de transfert de propriété des biens et d'indemnisation des propriétaires.

#### La phase administrative

- Avant que la DUP n'intervienne, une enquête préalable d'utilité publique doit être effectuée. L'autorité expropriante établit un dossier à cet effet.
- La déclaration d'utilité publique est, selon l'importance du projet, rendue par arrêté ministériel, par arrêté préfectoral ou par décret en Conseil d'État (art. L11-2 CExpro). La décision de refus doit être motivée (art. L11-1-2 CExpro). La DUP doit intervenir au plus tard un an après la clôture de l'enquête préalable, si c'est un décret préfectoral et 18 mois, si c'est un décret en conseil d'État (art. L11-5 CExpro).

Elle peut faire l'objet d'un recours amiable ou contentieux.

**NOTA :** Seule une autorité de l'État peut prononcer l'utilité publique (art. L11-8 CExpro).

- Le préfet détermine, par arrêté de cessibilité précédé d'une enquête parcellaire, la liste des parcelles ou des droits réels immobiliers à exproprier.

#### La phase judiciaire

Elle est menée par un magistrat spécialisé de l'ordre judiciaire :

- Le transfert de propriété s'effectue sur la base de l'estimation des Domaines, par accord amiable ou ordonnance (art. L12-1 à L12-6 C Expro), qui produit plusieurs effets :
  - Elle rend l'expropriant propriétaire des biens expropriés et ce même si l'exproprié peut encore garder matériellement la jouissance du bien ;
  - Elle supprime les baux d'habitation et tous les autres droits réels immobiliers ;
  - Elle ouvre droit à indemnisation de l'exproprié.
- À défaut d'accord amiable, le juge fixe l'indemnité d'expropriation (art. L13-1 et s. C Expro).

Le juge de l'expropriation doit fixer l'indemnité, en tenant compte notamment de la consistance du bien au jour de l'ordonnance d'expropriation et de l'usage effectif du bien un an avant l'ouverture de l'enquête publique.

#### **Droit de rétrocession**

Les anciens propriétaires disposent d'un droit de rétrocession si dans le délai de cinq ans, les immeubles expropriés n'ont pas reçu la destination prévue par la déclaration d'utilité publique ou ont cessé de la recevoir, à moins que ne soit requise une nouvelle déclaration d'utilité publique (art. L12-6 CExpro).

## ► Intérêts et limites de l'outil

### Les atouts de la procédure d'expropriation

- ♦ La procédure de l'expropriation est **le seul moyen** d'action foncière, lorsque les propriétaires privés refusent de vendre.

### Mises en garde

- ♦ La réalisation d'acquisitions au fur et à mesure qu'évolue une opération peut réserver des surprises. Les aménageurs et les communes, qui n'ont pas constitué de réserves foncières, peuvent se trouver **confrontés au renchérissement du coût du foncier**.

Un des risques est, par exemple, qu'à la suite de la procédure d'expropriation entamée par la ville, le juge évalue une parcelle d'une ZAC à un prix très supérieur à celui des Domaines.

- ♦ La procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique **ne peut pas constituer un mode habituel d'intervention foncière publique**. En outre, le juge administratif peut se montrer restrictif dans son appréciation de l'utilité publique.

**Cete**  
Centres d'Études Techniques de l'Équipement

**Certu**  
Centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques  
9, rue Juliette Récamier  
69456 Lyon Cedex 06  
Tel : 04 72 74 58 00  
Télécopie : 04 72 74 59 00  
www.certu.fr

**DGUHC**  
Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction  
Arche sud  
92055 La Défense Cedex  
Tel : 01 40 81 21 22  
Télécopie : 01 40 81 91 40  
www.logement.equipement.gouv.fr

# La vente en l'état futur d'achèvement (VEFA)

La présentation de la VEFA décrite ici s'intéresse aux possibilités offertes aux bailleurs sociaux d'acquérir des logements en VEFA.

Par ailleurs ce contrat est largement pratiqué par des acquéreurs privés.

La vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) est un contrat de vente sur plan. Elle permet notamment à des organismes bailleurs sociaux d'acquérir des logements au sein d'opérations immobilières privées, favorisant la mixité sociale à l'îlot.

## ► Définition

La VEFA est **une vente sur plan**, où les paiements s'effectuent au fur et à mesure des travaux jusqu'à l'achèvement du bien immobilier.

Art. 1601-3 du Code Civil :

« 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. »

**Les personnes publiques** ne peuvent acquérir des immeubles en VEFA que si l'immeuble n'est pas destiné à devenir entièrement leur propriété, sauf s'il n'a pas été conçu en fonction de leurs besoins propres.

➤ *CE n°57679 du 8 février 1991, requête de la région Midi-Pyrénées, Recueil Lebon ; CAA de Bordeaux n° 01BX00788 du 1<sup>er</sup> mars 2005.*

## ► Cas particulier de la VEFA au service de la mixité

### Encadrement juridique

➤ Le décret du 8 février 2000 ouvre une nouvelle possibilité pour réaliser du logement social, en autorisant **l'attribution de prêts et de subventions aux bailleurs sociaux** lorsqu'ils acquièrent des logements en VEFA.

➤ La circulaire du 12 mars 2001 encadre l'usage de la VEFA pour les logements en PLUS et PLA-I. La circulaire du 30 décembre 2003 étend les dispositions d'utilisation de la VEFA aux opérations financées en PLS.

### Conditions d'acquisition par un bailleur social

La VEFA ne peut être financée que pour des logements situés dans des immeubles ou ensembles immobiliers comportant **une majorité de logements qui ne sont ni la propriété des organismes de logement social, ni pris en gestion par ces derniers**, afin d'assurer une mixité sociale dans les immeubles concernés.

Outre les dispositions du Code de la Construction et de l'Habitat et du Code Civil, applicables tant aux promoteurs privés qu'aux bailleurs sociaux, le seul texte encadrant les modalités de la VEFA spécifique aux bailleurs ne crée pas de droit puisqu'il s'agit de la **circulaire du 12 mars 2001**. Cette circulaire préconise de n'autoriser le financement d'opérations en VEFA que si les cinq critères suivants sont remplis :

- l'opération est justifiée par une recherche de mixité sociale ;
- le nombre de logements sociaux ainsi financés est minoritaire si l'opération est montée par un promoteur privé ;
- la qualité des logements est satisfaisante au regard des normes techniques en vigueur ;

> Certu 2006/78

### Textes de référence :

Code Civil : Art. 1601-1 à 1601-4

Code de la Construction et de l'Habitat (CCH) : Art. L261-1 à L261-22, R331-1

Loi n° 67-3 du 3 janvier 1967

Décret n° 2000-104 du 8 février 2000

Circulaires n° 2000-42 du 13 juin 2000, n°2001-19 du 12 mars 2001, n°2003-79 du 30 décembre 2003

➤ cette acquisition est intéressante pour l'organisme acheteur, notamment elle se fait à un prix qui n'est pas supérieur à ceux du marché (consultation du service des domaines) ;

➤ la décision favorable de financement par l'État des logements sociaux acquis en VEFA est antérieure à l'acte d'acquisition par le bailleur.

Enfin, le bailleur social ne doit pas, par l'intermédiaire de la VEFA, s'exonérer de respecter le code des marchés publics et des obligations du maître d'ouvrage résultant de la loi MOP.

## Le financement des logements sociaux

La procédure d'acquisition de logements en VEFA par un bailleur social est semblable à une demande classique de logement aidés :

➤ Une demande d'inscription dans la programmation en logements aidés du département doit être déposée ;

➤ Un contrat de réservation est négocié par les deux parties, définissant le prix d'achat des logements finis et leurs caractéristiques techniques ;

➤ Un dossier d'agrément est instruit, concernant le nombre et le type de financement projeté de logements à acheter en VEFA.

### Illustration par un cas concret :

« Production de logements sociaux en VEFA, au sein d'un quartier en renouvellement urbain à Vaise »,

DGUHC-CERTU-CETE de Lyon, fiche n°5, septembre 2004

[www.certu.fr](http://www.certu.fr)

**Cete**  
Centres d'Études Techniques de l'Équipement

**Certu**  
Centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques  
9, rue Juliette Récamier  
69456 Lyon Cedex 06  
Tel : 04 72 74 58 00  
Télécopie : 04 72 74 59 00  
[www.certu.fr](http://www.certu.fr)

**DGUHC**  
Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction  
Arche sud  
92055 La Défense Cedex  
Tel : 01 40 81 21 22  
Télécopie : 01 40 81 91 40  
[www.logement.equipement.gouv.fr](http://www.logement.equipement.gouv.fr)

## ► Intérêts et limites de l'outil

### Cas particulier de l'acquisition de logements en VEFA par un bailleur social

#### Les atouts

##### Pour les bailleurs sociaux :

- ♦ La VEFA est bien adaptée aux territoires où le marché foncier est très concurrentiel et où il est difficile de trouver du foncier pour construire du parc social. Ainsi on peut produire du logement aidé dans des secteurs où le foncier n'était pas accessible directement.
- ♦ Les logements construits sont intégrés dans des opérations immobilières privées, ce qui favorise la mixité sociale à l'échelle de la parcelle, **favorisant ainsi une meilleure insertion des logements sociaux**.
- ♦ Ce type de production est généralement plus rapide. En effet le temps de production d'une opération est en général de 2 ans en VEFA, alors que celui des constructeurs HLM est de 4 à 5 ans.

##### Pour les promoteurs privés :

- ♦ Pour un promoteur, vendre en état futur d'achèvement quelques logements à un bailleur social, permet de s'assurer **un apport immédiat de trésorerie** d'une partie des biens en vente.

#### Mises en garde

##### Pour les bailleurs sociaux :

- ♦ Pour les bailleurs sociaux, **le caractère disséminé** des logements en VEFA rend la gestion de leur parc plus complexe. Ils entrent de plus en co-propriété et doivent de ce fait assurer une cote part de la gestion des parties communes.
- ♦ Le prix d'un logement en VEFA n'est pas moins élevé que celui d'un logement dans une opération de construction classique. Il offre toutefois une sécurité pour le bailleur, qui fait reposer les risques financiers de la construction sur le cessionnaire.
- ♦ **Un cahier de charges précis** doit être signé avant le début des travaux, afin que le bailleur n'hérite pas de logements qu'il n'aurait pas choisis (logements difficiles à vendre à des particuliers en raison de handicaps liés à leur situation dans l'immeuble ou à leur agencement par exemple).

##### Pour les promoteurs privés :

- ♦ Les promoteurs privés craignent souvent que l'insertion de logements sociaux ne dévalorise leur immeuble et ne fasse baisser les prix des autres logements. Il est donc nécessaire de réfléchir à la stratégie de location.

## Les baux de longue durée

Les baux de longue durée permettent au preneur d'obtenir des droits immobiliers sur le terrain qu'il loue, sans avoir à l'acquérir, puisqu'il reste propriété du bailleur.

### ► Définition

Les baux de longue durée permettent au propriétaire d'un terrain de **garder la propriété du sol tout en autorisant le preneur**, qui dispose d'un droit réel immobilier susceptible d'hypothèque, à **construire et à gérer les ouvrages édifiés**.

Ils sont conclus pour des durées de 12 à 99 ans, et atteignent en moyenne 60 ans.

Les baux de longue durée donnent au preneur des droits réels immobiliers, alors que les baux de courte durée ne donnent que des droits personnels sur les locaux.

#### Le bail emphytéotique

Le bail emphytéotique de droit commun est le plus ancien : il fut créé pour la mise en valeur de terrains agricoles. Il s'applique aujourd'hui à tout type d'usage, sur des terrains vierges ou déjà bâtis, pour tout type de preneur et de bailleur.

Lorsque le bail emphytéotique est conclu sur un terrain appartenant au domaine public d'une collectivité ou de ses établissements - *ou au domaine privé si l'usage du terrain prévu dans le bail inclut de fait le terrain dans le domaine public de la collectivité (domanialité publique virtuelle)* -, en vue de l'accomplissement d'une mission de service public ou d'une opération d'intérêt général relevant de la compétence de la collectivité, il s'agit d'un **bail emphytéotique administratif** (BEA). Dans ce cas, le bail ne peut être **consenti qu'à une personne privée**.

#### Le bail à construction

Le bail à construction, instauré en 1964, est presque identique au bail emphytéotique mais **le preneur s'engage obligatoirement à construire**, puis à maintenir les constructions en bon état toute la durée du bail. Ce bail a pour objectif d'inciter les propriétaires à mettre leurs terrains sur le marché sans en perdre la propriété.

#### Le bail à réhabilitation

Le bail à réhabilitation, instauré en 1990, permet aux propriétaires publics ou privés de **confier** à un organisme HLM, à un organisme dont l'objet est de contribuer au logement des personnes défavorisées ou à une collectivité territoriale, **le soin de faire procéder à des travaux d'amélioration et à la gestion de ceux-ci par la location à usage d'habitation**.

Le bail s'applique sur des terrains déjà bâtis, où ont été édifiés des logements devenus vétustes, que le preneur aura pour tâche de réhabiliter. Celui-ci s'engage à louer à des personnes dont le niveau de ressources n'excède pas un certain plafond pour une durée minimum de 12 ans.

Le bail permet la dissociation de la propriété du sol et de la construction dans les montages immobiliers.

> Certu 2006/79



#### Textes de référence :

##### Le bail emphytéotique

Code rural : Art. L451-1 à L451-14

**BEA** : Code général des collectivités territoriales (CGCT) : Art. L1311-2 et s.  
voir la question écrite n°01654 du 01/08/2002, ministère de l'Intérieur

##### Le bail à construction

Code de la construction et de l'habitation (CCH) : Art. L251-1 à 9 et R251-1 à 3

##### Le bail à réhabilitation

Code de la construction et de l'habitation (CCH) : Art. L252-1 à 4



## ► Intérêts et limites de l'outil

### Les atouts pour le preneur

- ♦ Les baux permettent, pour le preneur, **d'éviter les frais de trésorerie** dus à l'achat du terrain et de disposer d'un droit réel qui offre aux banques les garanties nécessaires pour leur permettre d'emprunter pour financer la construction.
- ♦ Le preneur dispose également **d'avantages fiscaux**. En effet les constructions revenant dans le patrimoine du bailleur, si le bail excède 30 ans, ne donne lieu à aucune imposition sur le revenu pour le preneur. Si la durée du bail est inférieure à 30 ans, l'imposition est due sur une valeur réduite en fonction de la durée du bail dans des conditions fixées par décret. (art. 33 ter CGI).
- ♦ Le preneur peut également, dans le cas de construction de logements sociaux par exemple, payer à la collectivité propriétaire des redevances d'un montant très faible : il est de cette façon subventionné pour des opérations d'intérêt général et peut consacrer ses fonds à la construction plutôt qu'à l'acquisition du terrain.

➤ Cf. fiche n°20 - Vente à prix préférentiel

*Le principe général du droit est qu'une collectivité ne peut vendre ni louer un bien à une valeur inférieure à celle du marché. Toutefois, dans le cas d'opérations d'intérêt général et qui présentent des contreparties suffisantes, la collectivité peut vendre à des prix préférentiels ou louer un terrain mis à bail à des loyers symboliques.*

### Les atouts pour une collectivité propriétaire

- ♦ La collectivité peut ainsi **garder la maîtrise foncière**, ce qui permet de maîtriser la gestion des sols et de récupérer les plus-values.
- ♦ Cette procédure permet également de **favoriser la réalisation d'opérations d'aménagement**, en évitant au constructeur de mobiliser une grande partie de son investissement dans l'achat du foncier.
- ♦ La collectivité transfère au preneur les missions de construction, puis d'entretien et de gestion des bâtiments (avantage par rapport à la réalisation en régie).

### Mises en garde

- ♦ La question de la gestion et de la **sortie du bail** est à prendre en compte.  
En effet, la collectivité peut conserver son terrain lorsque le bail arrive à terme, auquel cas, elle devient propriétaire des biens édifiés sur ce foncier, ou bien elle peut céder ce terrain au bailleur pour un montant symbolique. En tout état de cause la décision lui revient, c'est ce qui pousse certains preneurs à ne pas accepter de construire sur un terrain dont ils ne seraient que locataires.
- ♦ La question de l'entretien et de la réhabilitation éventuelle du bâtiment (dans 30 ans) peut être encadrée dès l'ouverture du bail.

#### **Cete**

Centres d'Études Techniques de l'Équipement

#### **Certu**

Centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques  
9, rue Juliette Récamier  
69456 Lyon Cedex 06  
Tel : 04 72 74 58 00  
Télécopie : 04 72 74 59 00  
www.certu.fr

#### **DGUHC**

Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction  
Arche sud  
92055 La Défense Cedex  
Tel : 01 40 81 21 22  
Télécopie : 01 40 81 91 40  
www.logement.equipement.gouv.fr



# La vente à prix préférentiel

La vente à prix préférentiel permet aux collectivités locales de favoriser le développement d'opérations d'intérêt public.

## ► Principe

En vertu du principe d'égalité des citoyens devant la loi, les biens appartenant au patrimoine public ne peuvent être cédés à des personnes poursuivant des fins d'intérêt privé pour des prix inférieurs à leur valeur.

### L'ancien article L1511-3 du CGCT

Le montant des aides publiques pour le développement économique était déjà encadrée par la loi n°82-6 du 7 janvier 1982. L'article L1511-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) précisait que la vente devait « *se faire aux conditions du marché* ». **En principe, toute vente à un prix symbolique était déjà prohibée.**

Toutefois l'article mentionnait la vente de bâtiments. La vente d'un terrain nu échappait logiquement à ce dispositif, d'autant que les autres aides indirectes étaient libres.

### Le nouvel article L1511-3 du CGCT

L'article L1511-3 du CGCT, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, a vu sa rédaction largement modifiée par la loi relative aux libertés et responsabilités locales :

« *Le montant des aides que les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent attribuer, seuls ou conjointement, sous forme de subventions, de rabais sur le prix de vente, de location ou de location-vente de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés est calculé par référence*

*aux conditions du marché, selon des règles de plafond et de zone déterminées par décret en Conseil d'État.*

*Ces aides donnent lieu à l'établissement d'une convention et sont versées soit directement à l'entreprise bénéficiaire, soit au maître d'ouvrage, public ou privé, qui en fait alors bénéficier intégralement l'entreprise. »*

(art. L1511-3 du CGCT)

Dès lors l'alinéa sur les aides indirectes est abrogé et la même règle s'applique aux terrains nus ou aménagés et aux bâtiments neufs ou rénovés. Les aides que les collectivités peuvent attribuer doivent être calculées par référence aux conditions du marché, pour les terrains nus et aménagés, dans le respect des règles de plafond et de zone fixées par décret (R1511-4 à R1511-23 du CGCT).

## ► Mise en oeuvre

Dans le cas d'une cession à un prix préférentiel, il n'y a pas d'atteinte au principe d'égalité, si :

- la cession est **justifiée par des motifs d'intérêt général** ;
- elle comporte en outre **des contreparties suffisantes**.

**Une garantie devra être prévue** pour protéger la collectivité en cas de non respect de ses engagements par l'acquéreur.

## ► Intérêts et limites de l'outil

### Les atouts de la vente à prix préférentiel

- ♦ Cette pratique permet, par exemple, de **diminuer les coûts d'une opération de construction de logements sociaux**, cependant elle suppose que la collectivité soit propriétaire d'un terrain.

### Mise en garde

- ♦ Le risque de contentieux est important.

### Textes de référence :

Code général des collectivités territoriales (CGCT) : Art. L1511-3 ; R1511-4 à R1511-23

Loi n°2004-809 du 13 août 2004, loi relative aux libertés et responsabilités locales

Décret n°2005-584 du 27 mai 2005, relatif aux aides à l'investissement immobilier



# Le découpage parcellaire en milieu urbain

Voir également :

· fiche n°10 : ZAC

· fiche n° 22 : AFU

Les ZAC et les AFU permettent de restructurer le parcellaire en milieu urbain, préalable essentiel à la réussite de nombreux projets, notamment les opérations de renouvellement urbain.

## ► Définition

Afin de s'adapter aux usages futurs, notamment dans les opérations de renouvellement urbain, il peut être nécessaire de restructurer préalablement les sols. Comme pour le remembrement en milieu rural, il existe **différents moyens pour découper, regrouper ou recomposer le parcellaire en milieu urbain.**

Dans le cadre de grands ensembles (public ou copropriété) où règne le plus souvent une certaine confusion foncière (droit du sol mal établi, confusion entre espaces publics et privés, parcellaire mal identifié, mal réparti et imbriqué), le découpage et regroupement de parcellaire vise à **recomposer une trame foncière opérationnelle**, préalable indispensable pour la réussite des autres interventions.

## ► Champ d'application

### Les principaux territoires visés

Dans le cadre des opérations de renouvellement urbain (ORU), qui visent à **favoriser la revalorisation des quartiers existants**, les sites potentiels d'intervention sont très diversifiés :

- quartiers anciens d'habitat privé connaissant un processus de dévalorisation ;
- copropriétés dégradées ;
- friches industrielles en milieu urbain ;
- grands ensembles d'habitat social.

Quel que soit le niveau géographique considéré, le foncier est une pièce indispensable à la valorisation des territoires.

Dans les quartiers anciens présentant généralement une forte imbrication des structures foncières, une division importante du parcellaire et une multiplicité des statuts fonciers, la recomposition du parcellaire vise à **faciliter les opérations de réhabilitation, de restauration ou d'amélioration** de l'habitat et d'aménagement.

## ► Mise en œuvre

### Les principaux outils de découpage parcellaire, en milieu urbain

- Zone d'Aménagement Concerté (ZAC)  
*cf. fiche n°10*

La ZAC permet à une collectivité publique de réaliser, ou de faire réaliser, l'aménagement et l'équipement de terrains existants acquis par voie amiable, par voie de préemption ou par expropriation.

Cet outil permet de **restructurer le foncier** et ainsi créer de nouvelles parcelles permettant l'implantation de constructions ou la réalisation d'équipements.

La procédure de ZAC est plutôt utilisée pour la création de parcelles sur du foncier non bâti ou sous utilisés (friches, grands ensembles).

- Association Foncière Urbaine (AFU)  
*cf. fiche n°22*

### Textes de référence :

Code de l'Urbanisme :

- ZAC : Art. L311-1 et s. ; R311-1 et s.
- AFU : Art. L322-1 à L322-11 ; R322-1 à R322-40

Loi n°67-1253 du 30 décembre 1967, loi d'orientation foncière (LOF)

> Certu 2006/81

L'AFU, association syndicale de propriétaires, est un **mode de redistribution foncière** qui permet de mettre en commun des droits de propriétés foncières ou immobilières (parcelles, lots de copropriété) et de les redistribuer selon des règles de remembrement établies par le conseil des syndics, organe exécutif de l'AFU.

Cet outil, utilisé de façon marginale, remet les propriétaires au cœur de l'aménagement (participation à la définition du projet et à la prise en charge des coûts). Il permet **d'intervenir dans les territoires déjà urbanisés et sur les périmètres d'extension urbaine**.

Cependant, au regard des conditions de majorité en matière de remembrement de parcelles, un nombre trop important de propriétaires peut être un frein à la réussite de l'opération.

## Les principaux acteurs

La **collectivité** peut soit piloter les actions de re-composition foncière soit, au regard de la complexité des interventions, s'appuyer sur un prestataire extérieur.

À cet égard, les **Établissements Publics Fonciers d'État** (EPF État) (cf. fiche n°30) constituent des partenaires spécialisés à même de définir et mener des politiques foncières pour le compte des collectivités dans le cadre de conventions. Les collectivités peuvent également se doter d'outils fonciers propres : les **Établissements Publics Fonciers Locaux** (EPFL) (cf. fiche n°31).

Les **Sociétés d'Économie Mixte (SEM) d'aménagement** peuvent également, selon leurs compétences, procéder à du découpage parcellaire dans le cadre de leurs interventions pour la collectivité.

## ► Intérêts et limites de l'outil

### Atout

- ♦ En milieu urbain, les opérations permettant un découpage parcellaire constituent parfois un **préalable essentiel à la réussite de l'opération projetée**.

### Mise en garde

- ♦ Compte tenu de la pluralité des contextes locaux, la réalisation d'un diagnostic foncier permet de cadrer l'intervention foncière et de choisir les outils adaptés.

### Cete

Centres d'Études Techniques de l'Équipement

### Certu

Centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques  
9, rue Juliette Récamier  
69456 Lyon Cedex 06  
Tel : 04 72 74 58 00  
Télécopie : 04 72 74 59 00  
www.certu.fr

### DGUHC

Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction  
Arche sud  
92055 La Défense Cedex  
Tel : 01 40 81 21 22  
Télécopie : 01 40 81 91 40  
www.logement.equipement.gouv.fr

# Les associations foncières urbaines (AFU)

Voir également :

fiche n° 21 :  
découpage parcellaire

Les associations foncières urbaines (AFU) sont des associations de propriétaires de terrain, montées dans le but de réaliser un aménagement commun et maîtrisé. Les AFU autorisées de remembrement, cas le plus fréquent, ont pour but de rendre des parcelles constructibles.

## ► Définition

Les AFU (associations foncières urbaines) sont des associations syndicales, constituées entre propriétaires intéressés, pour l'exécution de travaux et d'opérations, tels que :

- le remembrement de parcelles, la modification de l'assiette des droits de propriété, ainsi que la réalisation des travaux d'équipement et d'aménagement ;
- le groupement de parcelles en vue, d'en conférer l'usage à un tiers, ou d'en faire la vente à un établissement public ou à une société de construction ou d'aménagement ;
- la construction, l'entretien et la gestion d'ouvrages d'intérêt collectif (voirie, aires de stationnement...);
- la conservation et la restauration des secteurs sauvegardés ainsi que leur restauration immobilière ;
- le remembrement foncier ou le groupement de parcelles, en vue de la restructuration urbaine des grands ensembles et quartiers d'habitat dégradé.

(art. L322-1 et L322-2 CU)

## ► Les statuts d'une AFU

### L'AFU Libre

C'est un organisme privé, créé à l'initiative et avec le consentement unanime des propriétaires.

Une AFU libre est une personne de droit privé.

### L'AFU autorisée

C'est une association foncière urbaine, autorisée par l'autorité administrative, à l'initiative d'un ou des propriétaires intéressés ou, le cas échéant, d'une collectivité territoriale, d'un groupement de collectivités territoriales ou de l'autorité administrative.

Une AFU autorisée est un établissement public administratif et bénéficie à ce titre de prérogatives de droit public. En effet, elle possède les droits suivants :

- établir et collecter des taxes syndicales (sources principales de revenu d'une AFU) ;
- exproprier pour cause d'utilité publique ;
- réaliser des travaux pour la viabilisation (considérés comme travaux publics).

En contrepartie, l'AFU est contrôlée par l'autorité publique. Le préfet a un pouvoir de tutelle sur l'AFU, il peut palier l'absence de budget ou en rétablir l'équilibre et il peut rendre obligatoire le remboursement des dettes en les inscrivant au budget de l'association (art. 59 à 61 du décret n°2006-504).

Pour la réalisation des travaux et ouvrages, les AFU autorisées sont soumises aux règles du code de marchés publics. Elles peuvent également se voir confier une délégation de la maîtrise d'ouvrage publique (art. 24 de la loi n°96-987).

Les ouvrages construits ou gérés par les AFU autorisées peuvent être situés sur le domaine public de l'État ou des collectivités territoriales.

Le préfet établit, après enquête administrative, un projet d'acte d'association soumis à :

- l'accord (si la commune est dotée d'un PLU) ou l'avis du conseil municipal ;

### Textes de référence :

Code de l'Urbanisme : Art. L322-1 à L322-11 ; R322-1 à R322-40

Loi n°67-1253 du 30 décembre 1967, loi d'orientation foncière (LOF)

Ordonnance n°2004-632 du 1er juillet 2004, relative aux associations syndicales de propriétaires

Ordonnance n°2005-727 du 30 juin 2005, relative à la simplification des commissions administratives

Décret n°2006-504 du 3 mai 2006, portant application de l'ordonnance n°2004-632

- l'enquête publique ;
- l'avis des associés réunis en assemblée générale.

préalablement à la réalisation du bail, de l'apport ou de la vente projetée).

#### Composition et conditions de majorité

Les AFU autorisées sont administrées par une assemblée générale, un conseil des syndics, un président et un vice-président (art. L322-4-1 CU).

Les conditions de majorité sont différentes suivant l'objet des travaux à voter :

- Pour le remembrement de parcelles, le groupement de parcelles, la conservation des secteurs sauvegardés, **les deux tiers au moins des propriétaires détenant les deux tiers au moins de la superficie** sont nécessaires ;
- Pour la construction, la gestion d'ouvrages d'intérêt collectif, **la majorité des propriétaires détenant la moitié au moins de la superficie** est nécessaire ;
- Pour le remembrement foncier en vue de la restructuration urbaine des grands ensembles, **l'accord de tous les propriétaires** est nécessaire.

#### Droit de délaissement

Une personne publique ou privée ou l'association foncière urbaine prend alors **l'engagement d'acquiescer les immeubles dont le propriétaire opterait pour le délaissement.**

Les propriétaires fonciers peuvent désormais exercer ce droit dans un délai de 3 mois, à partir de la publication de la décision administrative autorisant l'association et à nouveau, dans le cadre du regroupement de parcelles (*après la vérification du projet par le préfet et*

#### **L'AFU constituée d'office, dite AFU forcée**

Une AFU peut être **constituée d'office par l'autorité administrative** dans cinq hypothèses :

(art. L322-4 CU)

- pour le remembrement de parcelles ;
- pour l'entretien et la gestion d'ouvrages d'intérêt collectif dans les ensembles immobiliers, lorsque le défaut d'entretien ou de gestion de ces ouvrages peut avoir des conséquences nuisibles, ainsi que pour la construction d'ouvrages d'intérêt collectif ;
- pour la restauration immobilière des secteurs sauvegardés, lorsqu'il s'agit de parties d'immeubles visibles de l'extérieur ;
- afin de faire participer à la réparation du dommage, que peuvent supporter les propriétaires de parcelles frappées de servitudes édictées dans le but de réserver une vue ;
- pour les remembrements ou groupements de parcelles prévus au 6° de l'article L322-2 du CU.

Les AFU forcées ont les mêmes statuts que les AFU autorisées.

**NOTA :** Les statuts des AFU en vigueur avant l'ordonnance du 1er juillet 2004 restent applicables jusqu'à leur mise en conformité avec la nouvelle loi et son décret d'application du 3 mai 2006, qui devra intervenir avant le 5 mai 2008.

## ► Intérêts et limites de l'outil

### Les atouts de l'AFU pour la commune

- ◆ Le coût de l'aménagement augmente avec le nombre des équipements nécessaires ; s'y ajoute, éventuellement, le coût de la restructuration (acquisition par expropriation,...). L'AFU permet alors la **prise en charge des coûts par les propriétaires.**
- ◆ L'AFU permet de **modifier un parcellaire morcelé** (remembrement) ou de l'effacer (groupement de parcelles).
- ◆ **La commune exerce un contrôle** : avis, accord, voire droit de veto sur la création de l'AFU, un document d'urbanisme prévalant sur tout aménagement (AFU autorisée ou forcée).
- ◆ **La participation est volontaire** à la création d'une AFU ainsi qu'à son fonctionnement.
- ◆ C'est un mécanisme d'aménagement sans appropriation publique préalable : l'AFU **permet d'éviter le recours à des procédés contraignants.**

### Les atouts de l'AFU pour les propriétaires

- ◆ C'est une **opportunité financière.** En effet la valeur des terrains est revue à la hausse (viabilisation globale).
- ◆ Les propriétaires bénéficient, pour ce faire, d'avantages fiscaux (fiscalité favorable en matière d'opération de remembrement foncier et de restauration immobilière : taux d'emprunt, frais...).
- ◆ C'est une prise en charge de l'urbanisation par les propriétaires : réflexion en amont avec les propriétaires, avec une réelle **concertation.**

### Mise en garde

- ◆ L'AFU pour être viable doit **se limiter à un nombre raisonnable de propriétaires.**
- ◆ Il est souhaitable que **la commune effectue un bilan** des économies et des coûts supplémentaires que la création de l'AFU autorisée engendrera.

**Cete**  
Centres d'Études Techniques de l'Équipement

**Certu**  
Centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques  
9, rue Juliette Récamier  
69456 Lyon Cedex 06  
Tel : 04 72 74 58 00  
Télécopie : 04 72 74 59 00  
www.certu.fr

**DGUHC**  
Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction  
Arche sud  
92055 La Défense Cedex  
Tel : 01 40 81 21 22  
Télécopie : 01 40 81 91 40  
www.logement.equipement.gouv.fr



# L'aménagement foncier agricole et forestier (ex-remembrement)

Introduit par la loi relative au développement des territoires ruraux, la procédure « d'aménagement foncier agricole et forestier » intègre les procédures de remembrement et de remembrement-aménagement. Elle est l'occasion pour la commune d'acquérir des terrains nécessaires à la réalisation de projets d'intérêt public.

## ► Définitions

### La loi relative au développement des territoires ruraux

Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006, la loi n°2005-157 du 23 février 2005, relative au développement des territoires ruraux, intègre les procédures de remembrement et de remembrement-aménagement à la **nouvelle procédure plus globale d'aménagement foncier agricole et forestier**, régie par les articles L123-1 à L123-35 du code rural.

Cette même loi transfère du Préfet au Conseil Général la responsabilité de la conduite des opérations.

### L'aménagement foncier agricole et forestier

L'aménagement foncier agricole et forestier permet **une nouvelle distribution** des parcelles morcelées et dispersées.

Il a principalement pour but, **par la constitution d'exploitations rurales d'un seul tenant ou à grandes parcelles bien groupées**, d'améliorer l'exploitation agricole des biens qui y sont soumis.

Il doit également avoir pour objet **l'aménagement rural** du périmètre dans lequel il est mis en oeuvre.

Il peut favoriser la réalisation de projets communaux ou intercommunaux d'équipement, d'aménagement, de protection et de gestion de l'environnement et des paysages ou de prévention des risques naturels. A sa demande, la commune peut se voir attribuer des terrains nécessaires à l'exécution de ces projets (art. L123-27 CR).

Le remembrement rural consistait déjà à regrouper les parcelles agricoles pour en améliorer l'exploitation et en conforter la viabilité.

Le remembrement-aménagement permettait de conduire simultanément dans un même périmètre un remembrement et l'élaboration ou la révision d'un PLU ou d'une carte communale.

## ► Champ d'application

L'aménagement foncier agricole et forestier s'applique **aux propriétés rurales non bâties** (art. L123-1 CR).

Les bâtiments, ainsi que les terrains qui en constituent des dépendances indispensables et immédiates, peuvent être inclus dans le **périmètre d'aménagement foncier agricole et forestier**. Cependant certaines propriétés, décrite à l'article L123-3 du code rural, doivent être réattribuées à leurs propriétaires et ne subir que les modifications de limites indispensables à l'aménagement.

## ► Mise en œuvre

### Les acteurs

Le conseil général peut instituer **une commission communale** (ou intercommunale) **d'amé-**

### Pour en savoir plus :

« La loi relative au développement des territoires ruraux », DGFAR, juillet 2005

[www.agriculture.gouv.fr](http://www.agriculture.gouv.fr)

> Certu 2006/83



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



ministère  
des Transports  
de l'Équipement  
du Tourisme  
et de la Mer

### Textes de référence :

Code rural : Art. L121-1 et s. ; L123-1 à L123-35; R123-1 et s.

Loi n° 2005-157 du 23 février 2005, relative au développement des territoires ruraux

**nagement foncier**, à la demande du ou des conseils municipaux des communes intéressées (art. L121-2 CR).

La composition de cette commission est décrite à l'article L121-3 du CR

### La nouvelle distribution parcellaire

Chaque propriétaire doit recevoir, par la nouvelle distribution :

- **une superficie globale équivalente**, en valeur de productivité réelle, à celle des terrains qu'il a apportés,
- déduction faite de la surface nécessaire aux ouvrages collectifs mentionnés à l'article L123-8 du code rural et compte tenu des servitudes maintenues ou créées.

Pour permettre la réalisation des projets communaux et intercommunaux mentionnés à l'article L123-27 du code rural, sont affectés en priorité les droits résultant des apports de la commune. Si ces apports ne constituent pas une superficie suffisante, la commission communale peut décider de prélever le complément nécessaire, moyennant une indemnité à la charge de la commune, sur les terrains inclus dans le périmètre d'aménagement foncier agricole et forestier. Ce prélèvement ne peut dépasser le cinquième de la superficie comprise à l'intérieur du périmètre.

L'attribution d'une soulte à la charge de la commune est fixée le cas échéant, comme en matière d'expropriation.

### La procédure

La commission communale ou intercommunale d'aménagement foncier est chargée de la réalisation de **la procédure d'aménagement foncier agricole et forestier** :

- classement des terres : détermination de la valeur de productivité des parcelles ;
- enquête sur les apports auprès des propriétaires ;
- réalisation d'un nouveau parcellaire selon quatre règles : le respect des équivalences, le respect de la nature des terrains, le principe de non-éloignement du siège de l'exploitation et le principe de ré-attribution des terrains à vocation spéciale ;
- enquête publique sur le périmètre ;
- clôture des opérations ;
- transfert de propriété.

Les dépenses relatives à l'opération (études techniques, frais de bornage, rémunérations des intervenants...) sont prises en charge par le conseil général.

## ► Intérêts et limites de l'outil

### Les atouts de l'aménagement foncier agricole et forestier

- ♦ La refonte de l'aménagement dans les zones rurales permet d'avoir **une seule procédure pour procéder aux regroupements et à l'aménagement des parcelles**.
- ♦ Le remembrement des parcelles est très utile **dans les territoires ruraux très morcelés**, pour améliorer la productivités des exploitations agricoles ou pour pouvoir réaliser des aménagements.
- ♦ La procédure donne l'opportunité aux communes **d'acquérir le foncier utile à la réalisation d'un projet** d'équipement public, d'aménagement ou de prévention des risques naturels.

**Cete**  
Centres d'Études Techniques de l'Équipement

**Certu**  
Centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques  
9, rue Juliette Récamier  
69456 Lyon Cedex 06  
Tel : 04 72 74 58 00  
Télécopie : 04 72 74 59 00  
www.certu.fr

**DGUHC**  
Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction  
Arche sud  
92055 La Défense Cedex  
Tel : 01 40 81 21 22  
Télécopie : 01 40 81 91 40  
www.logement.equipement.gouv.fr

## La dation

La dation est un moyen original d'acquisition foncière moyennant une contrepartie autre que le versement d'une somme d'argent. Cette procédure peut venir débloquent une situation particulière.

### ► Définition

La dation est un échange. C'est un mode original d'acquisition foncière, qui **permet d'acquérir un terrain moyennant une contrepartie autre que le versement d'une somme d'argent**.

Cette modalité est surtout utilisée entre un promoteur ou un lotisseur et un particulier, pour une transaction.

Il s'agit, par exemple, d'un échange dans lequel :

- le promoteur ou le lotisseur prend en charge les travaux de viabilisation ;
- en contrepartie de la cession à son profit d'une partie des terrains constructibles du particulier.

Il peut être utile de passer par la dation, lorsque le propriétaire ne veut pas quitter les lieux. Il s'agit alors d'une cession partielle de terrain, qui **permet de lutter contre la rétention foncière**.

La dation est aussi pour le propriétaire en place **un moyen de financer l'aménagement de terrains**, tout en permettant aux anciens propriétaires d'en conserver une partie.

Cette modalité est peu utilisée au sein d'une collectivité publique. Elle peut cependant aider à débloquent une situation.

### ► Intérêts et limites de l'outil

#### Les atouts pour l'opérateur

- ♦ Le promoteur ou le lotisseur **n'a pas à financer l'acquisition** de la partie de terrain qui lui revient pour pouvoir l'aménager, en contrepartie de la prise en charge de certains travaux sur l'ensemble du terrain. Il bénéficie ainsi d'une diminution des coûts de l'opération (sur les frais d'acquisition foncière).
- ♦ La dation ouvre la **possibilité de reconstituer des grandes parcelles** (suffisamment grandes pour accueillir un projet de construction), car la dation simultanée sur plusieurs parcelles permet d'opérer un remembrement (cf. fiche n°23).

#### Les atouts pour le propriétaire

- ♦ Le propriétaire a certains avantages à accepter ce principe, à partir du moment où il prend une garantie sur ses contreparties :
  - une plus-value de son patrimoine,
  - des avantages fiscaux grâce à l'annulation des droits de mutation.

#### Mise en garde

- ♦ Lorsque le propriétaire cède la totalité de son terrain, il y a un double transfert de propriété et donc une taxation sur les deux opérations. La transaction n'est pas impossible, mais cela supprime le principal avantage de la dation qui est son intérêt fiscal.

#### Textes de référence :

Code Civil : Art. 1702

« L'échange est un contrat par lequel les parties se donnent respectivement une chose pour une autre. »

> Certu 2006/84



Voir également :  
- fiche n° 26 - PAE  
- fiche n° 27 - TLE  
- fiche n° 10 - ZAC  
sur le programme d'équi-  
pement public

## La participation pour voirie et réseaux (PVR)

La participation pour voirie et réseaux vise à permettre aux communes de financer au moins partiellement les travaux d'aménagement d'une voie et des réseaux correspondants, par le biais d'une participation versée par les propriétaires riverains, qui bénéficient ou bénéficieront de la dite desserte.

### ► Définition

La loi SRU du 13 décembre 2000 et la loi UH du 2 juillet 2003 sont venues redéfinir un mode de participation des riverains pour financer les voiries et les réseaux.

La participation pour voirie et réseaux (PVR) permet aux communes **de percevoir, des propriétaires de terrains nouvellement desservis par un aménagement, une contribution correspondant à tout ou partie du financement des travaux nécessaires.**

La PVR peut aussi être utilisée, depuis la loi UH, pour **financer les améliorations de voies existantes et les réseaux le long de ces voies existantes.**

### ► Champ d'application

#### Les travaux concernés

- **La réalisation ou l'aménagement d'une voie.** Ceci peut inclure l'acquisition des terrains, les travaux de voirie, l'éclairage public, le dispositif d'écoulement des eaux pluviales et les éléments nécessaires au passage, en souterrain, des réseaux de communication.
- **La réalisation des réseaux** d'eau potable, d'électricité et d'assainissement (hors des secteurs d'assainissement individuel).
- **Les études** nécessaires à ces travaux.

Quand elle concerne une voie existante, la PVR peut ne pas s'appliquer à des travaux de voirie et se rapporter au seul financement de réseaux.

#### Les terrains concernés

- Ce sont **les terrains ou parties de terrain situés dans une bande de 80 mètres de part et d'autre de la voie.** Il est toutefois possible de modifier cette distance en fonction de circonstances locales, dans une fourchette de 60 à 100 mètres. La participation que paye chaque propriétaire est calculée au prorata de la surface de son terrain.
- Le conseil municipal peut exclure les terrains qui sont inaptes à supporter des constructions du fait de circonstances physiques et ceux qui ne sont pas constructibles du fait de prescriptions ou de servitudes administratives dont l'édition ne relève pas de la compétence de la commune ou de l'EPCI. Il peut également exonérer les logements locatifs sociaux du paiement de la PVR.
- La participation n'est pas due pour les voies et réseaux compris dans le programme d'équipements publics d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) ou d'un programme d'aménagement d'ensemble (PAE).
- Par contre la PVR vient s'ajouter à la taxe locale d'équipement (TLE).

### ► Mise en oeuvre

#### L'institution de la PVR

La PVR est instituée sur le territoire de la commune **par une simple délibération** du conseil municipal. Cette participation, qui s'ajoute à la TLE, peut être

> Certu 2006/85

#### Textes de référence :

Code de l'Urbanisme : Art. L332-11-1 à L332-14

Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000, loi SRU : Art. 46 alinéa 1

Loi n°2003-590 du 02 Juillet 2003, loi UH : Art. 49 à 53 et 61

Circulaire n°2004-5 UHC/DU3/5 du 05 Février 2004, relative aux modalités de mise en oeuvre de la PVR, modifiant le Chapitre II du Titre II de la Circulaire n°2001-56 UHC/DU16 du 27 juillet 2001

instituée dans toutes les communes, qu'elles soient, ou non, dotées d'un plan local d'urbanisme (PLU) ou d'une carte communale.

Ensuite, **une délibération, propre à chaque aménagement**, précise les études, les acquisitions foncières et les travaux à prendre en compte, pour le calcul de la participation et le montant de la participation par mètre carré de terrain qui sera mise à la charge des propriétaires. La commune pourra utiliser un barème forfaitaire par type de travaux pour appliquer la PVR.

### Le paiement des contributions

La PVR est **due à compter de la construction d'un bâtiment sur le terrain** (délivrance du permis de construire ou de lotir).

Toutefois un propriétaire peut, par convention, accepter de **préfinancer** la réalisation ou l'aménagement de la voie, pour obtenir que son terrain devienne rapidement constructible. Il conserve alors le bénéfice des dispositions d'urbanisme mentionnées dans la convention pendant 5 ans.

En revanche, la commune **ne peut pas percevoir la PVR** :

- des propriétaires **des terrains déjà construits** ;
- des propriétaires **des terrains qui choisissent de ne pas construire**.

La commune ne pourra pas non plus mettre ultérieurement à la charge des propriétaires le financement des travaux qu'elle n'aurait pas prévus dans sa délibération. Cependant, la commune n'a pas l'obligation de réaliser en une seule fois tous les aménagements prévus.

## ► Intérêts et limites de l'outil

### Les atouts de la PVR

- ♦ Il permettra de financer de petits tronçons de voies pour l'implantation de constructions sur quelques terrains seulement, répondant ainsi aux besoins des communes rurales.
- ♦ Il permettra, à terme, aux communes **d'obtenir un préfinancement** par les propriétaires fonciers de tout ou partie des coûts d'aménagement des équipements d'infrastructure.
- ♦ Il évitera aux communes de recourir aux procédures complexes, tel que le PAE ou la ZAC.

### Mise en garde

- ♦ Lorsqu'il s'agit d'opérations d'urbanisme d'une certaine importance, le financement des travaux d'équipement peut être mis à la charge des constructeurs par le biais de la procédure de ZAC ou par un programme d'aménagement d'ensemble (PAE).

#### Cete

Centres d'Études Techniques de l'Équipement

#### Certu

Centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques  
9, rue Juliette Récamier  
69456 Lyon Cedex 06  
Tel : 04 72 74 58 00  
Télécopie : 04 72 74 59 00  
www.certu.fr

#### DGUHC

Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction  
Arche sud  
92055 La Défense Cedex  
Tel : 01 40 81 21 22  
Télécopie : 01 40 81 91 40  
www.logement.equipement.gouv.fr



Voir également :  
- fiche n° 25 - PVR  
- fiche n° 27 - TLE  
- fiche n° 10 - ZAC  
sur le programme d'équi-  
pement public

## Le programme d'aménagement d'ensemble (PAE)

L'ouverture à l'urbanisation peut exiger la réalisation d'équipements publics, rendus nécessaires pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers. La collectivité peut alors mettre à la charge des constructeurs tout ou partie de leur coût, par un programme d'aménagement d'ensemble (PAE).

### ► Définition

Afin de permettre l'édification de nouvelles constructions, les communes doivent fréquemment réaliser de nouveaux équipements publics (voiries, VRD...). Les dépenses qui sont à la charge du budget communal peuvent être financées par la taxe locale d'équipement (TLE).

Or, dans certains secteurs, **l'ouverture à l'urbanisation** peut exiger la réalisation d'équipements publics importants (carrefour giratoire, groupe scolaire...) dont le financement peut être mis à la charge des constructeurs, conformément aux dispositions de l'art. L332-9 du code de l'urbanisme.

La procédure de PAE permet à une commune ou un Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) compétent **de déterminer un périmètre, pour lequel elle (ou il) arrête un programme d'équipements publics, rendus nécessaires pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers** des constructions à édifier dans le secteur concerné, et de mettre à la charge des constructeurs tout ou partie de son coût.

Le PAE n'est pas un document d'urbanisme mais un outil de financement d'équipements publics rendus nécessaires par le programme d'aménagement d'un secteur (*exigence jurisprudentielle résultant notamment des arrêts du CE n°145489 du 15 avril 1996, requête de M. et Mme Maurice, Recueil Lebon et du CAA de Paris n° 01PA04287 du 28 septembre 2004, requête du département des Yvelines*).

### ► Champ d'application

► Il peut être mis à la charge des constructeurs tout ou partie du coût des équipements publics réalisés pour répondre aux besoins des futurs habitants

ou usagers des constructions à édifier dans le secteur concerné. Cependant lorsque la capacité des équipements programmés excède ces besoins, seule la fraction du coût proportionnelle à ces besoins peut être mise à la charge des constructeurs.

- Dans les communes où la taxe locale d'équipement (TLE) est instituée, les constructions édifiées dans **les secteurs faisant l'objet d'un PAE, sont exclues du champ d'application de la TLE.**
- Le PAE peut être institué dans toutes les communes qu'elles soient, ou non, dotées d'un plan local d'urbanisme (PLU) ou d'une carte communale.

### ► Mise en œuvre

#### L'institution d'un PAE

Le conseil municipal doit approuver **par délibération** l'institution d'un PAE. Il détermine :

- **le secteur d'aménagement** à équiper (un PAE ne s'applique pas sur l'ensemble du territoire communal) ; il peut être instauré indifféremment dans toutes les zones. Généralement, il est institué dans des zones plus spécialement destinées à recevoir l'urbanisation ;
- **la liste des équipements** à réaliser. La définition de cette liste est laissée au libre choix du conseil municipal ;
- **le coût de chaque équipement** programmé ainsi que le coût total du programme ;
- **le délai de réalisation** du programme ;

#### Textes de référence :

Code de l'Urbanisme : Art. L332-9 à L332-13 ; R332-25

> Certu 2006/86



- **la part des dépenses de réalisation du programme mise à la charge des constructeurs** (et par voie de conséquence celle qui sera financée par le budget communal), et les critères de répartition de celle-ci entre les différentes catégories de constructions.

La participation du constructeur est exigée sous forme de **contribution financière** tout comme la taxe locale d'équipement (TLE). Cependant, en accord avec le demandeur de l'autorisation elle peut aussi prendre la forme d'exécution de travaux ou d'apports de terrains, y compris au cas où le constructeur est une personne publique (art. L332-10 CU). La participation de chaque constructeur est fonction de la superficie de SHON qu'il construira.

## ► Intérêts et limites de l'outil

### Les atouts du PAE

- ◆ Il s'agit d'un outil financier **propre à la gestion de projets urbains sur des quartiers de relative importance**, exigeant en même temps une réflexion poussée sur le programme du projet en question.
- ◆ La délibération instituant le PAE définit par avance le programme des équipements publics d'infrastructures et de superstructures à réaliser. Le PAE **permet de financer les équipements en fonction de leur coût** (dans la limite des besoins des futurs habitants), alors que la TLE est subordonnée, pour chaque catégorie de constructions, par l'application d'une valeur forfaitaire fixée par la loi .
- ◆ Un PAE a un meilleur rendement pour la collectivité que la TLE et ses taxes additionnelles.
- ◆ Ce mode de financement est spécialement adapté **aux zones insuffisamment équipées** définies par un plan local d'urbanisme. En droit, il ne lui est cependant pas exclusif.
- ◆ Lorsqu'un équipement doit être réalisé, notamment pour des constructions à édifier dans plusieurs opérations successives devant faire l'objet de ZAC ou de PAE, **la répartition du coût des équipements entre les différentes opérations** peut être programmée dès la première opération.

### Mises en garde

- ◆ Au travers du PAE, la collectivité **s'engage à réaliser les équipements prévus** dans le délai fixé ; est donc illégal un PAE conditionnel, subordonnant la réalisation des équipements à l'urbanisation effective du secteur (*CAA de Paris du 10 juin 1996, commune de Fosse*).
- ◆ Si les équipements publics ne sont pas réalisés **dans le délai fixé** dans la délibération, les personnes assujetties à la participation peuvent demander la restitution des sommes versées assortie des intérêts au taux légal.
- ◆ Le dispositif du PAE **n'est pas adapté à l'urbanisation courante** (en particulier dans les petites communes), où il est souvent préférable d'utiliser le système de la participation pour voirie et réseaux (PVR).
- ◆ Un PAE qui aurait pour but d'assujettir un permis de construire unique à une participation au lieu de la TLE serait illégal.

#### Cete

Centres d'Études Techniques de l'Équipement

#### Certu

Centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques  
9, rue Juliette Récamier  
69456 Lyon Cedex 06  
Tel : 04 72 74 58 00  
Télécopie : 04 72 74 59 00  
www.certu.fr

#### DGUHC

Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction  
Arche sud  
92055 La Défense Cedex  
Tel : 01 40 81 21 22  
Télécopie : 01 40 81 91 40  
www.logement.equipement.gouv.fr

# La taxe locale d'équipement (TLE)

Voir aussi :

- fiche n° 25 - PVR

- fiche n° 26 - PAE

- fiche n° 10 - ZAC

sur le programme d'équi-  
pement public

La taxe locale d'équipement (TLE) constitue une imposition forfaitaire et générale, grevant les opérations de constructions. Elle est destinée à financer les équipements publics rendus nécessaires par l'urbanisation.

## ► Définition

Instituée en 1967 par la loi d'orientation foncière, la taxe locale d'équipement (TLE) relève d'un mécanisme fiscal simple qui consiste à faire payer **un impôt proportionnel au coût forfaitaire de la construction**, selon un taux de 1% mais qui peut toutefois aller jusqu'à 5% sur décision en conseil d'État.

En matière de fiscalité de l'urbanisme, la TLE constitue **le régime général**. Mais elle n'est pas instituée obligatoirement dans toutes les communes.

Elle est en principe **exigible pour toutes les opérations assujetties à permis de construire** ou déclaration de travaux, à condition qu'il y ait création de surface de plancher hors oeuvre nette (SHON).

Elle est perçue **au profit de la commune** ou de certains groupements de communes compétents **pour la réalisation d'équipements publics**. Elle figure dans le budget d'investissement de la commune.

## ► Champ d'application

### Les opérations imposables

La taxe est due sur la construction, la reconstruction et l'agrandissement des bâtiments de toute nature. Elle est exigible sur la base des permis de construire délivrés, des autorisations tacites de construire et des procès-verbaux constatant la réalisation de constructions non autorisées (art. 1585 A du CGI).

### Les opérations exclues du champ d'application

Sont notamment exclues (art.1585 C du CGI) :

- les constructions destinées à être affectées à un service public ou d'utilité publique (dont la liste exhaustive figure à l'article 317 bis de l'annexe II au CGI) ;
- les constructions édifiées dans les Zones d'Aménagement Concerté (ZAC) si le coût des équipements a été mis à la charge des constructeurs ;
- les constructions édifiées à l'intérieur d'un périmètre où a été mis en oeuvre un programme d'aménagement d'ensemble (PAE) ;
- les aménagements en vue de protection contre les risques prescrits par un plan de prévention des risques naturels prévisibles ou de risques technologiques ;
- les constructions édifiées sur des terrains aménagés en lotissement, ou destinés à l'accueil d'habitation légères de loisir ou des immeubles gérés par une association foncière de remembrement si l'aménageur supporte la charge d'une participation forfaitaire représentative de la TLE.

Il est à noter, que les constructions édifiées par les organismes HLM peuvent être exonérées de cette taxe.

### Les territoires couverts par la TLE

La TLE est applicable **sur l'ensemble du territoire communal** où elle est instituée, à l'exception :

- des secteurs de ZAC, où les équipements ont fait l'objet d'une participation ;
- des secteurs de PAE, où les équipements ont fait l'objet d'une participation.

> Certu 2006/87

### Textes de référence :

Code général des impôts (CGI) : Art. 1585 A et s. ; art. 317 bis à 317 septies de l'annexe II

## ► Mise en œuvre

### Les communes concernées

La TLE est instituée :

- **de plein droit dans les communes de plus de 10 000 habitants** et dans les communes de la région parisienne figurant sur une liste arrêtée par décret.

Le conseil municipal peut décider de renoncer à percevoir la taxe ;

- **par délibération du conseil municipal, dans les autres communes.**

Les délibérations par lesquelles le conseil municipal institue la taxe, ou ultérieurement la supprime, sont valables pour une durée de trois ans minimum. Lorsqu'elle est instituée, elle s'applique sur l'ensemble du territoire communal et prend la forme d'une contribution financière.

Toutefois, le conseil municipal peut prévoir un dégrèvement total ou partiel de la taxe pour la reconstruction de bâtiments présentant un intérêt patrimonial pour la collectivité.

### L'assiette de calcul de la TLE

- Elle est constituée par la **valeur de l'ensemble immobilier**, comprenant les terrains nécessaires à la construction et les bâtiments dont l'édification doit faire l'objet de l'autorisation de construire ;

- Cette valeur est déterminée forfaitairement en appliquant à la SHON une valeur au m<sup>2</sup> variable selon la catégorie des immeubles. L'article 1585 D du CGI définit les catégories d'immeubles et la **valeur au m<sup>2</sup> applicable** à chaque catégorie. Ces valeurs sont réévaluées au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année en fonction du dernier indice INSEE du coût de la construction ;
- Partant du constat que la TLE n'est pas une recette suffisante pour les communes leur permettant de financer leurs équipements, la loi ENL contient des dispositions visant à élargir et **revvaloriser l'assiette de cette taxe** ;
- Sauf exception, pour une même catégorie de constructions, **le taux est uniforme pour l'ensemble du territoire communal** ;
- **Le taux de la taxe est fixé à 1% de la valeur de l'ensemble immobilier** dans les conditions prévues à l'article 1585 D du CGI. Ce taux peut être porté jusqu'à 5% par délibération du conseil municipal.

#### Exemple

- Permis de construire autorisant la construction d'une maison d'habitation principale dont la SHON est de 80 m<sup>2</sup>
  - Taux communal de la TLE fixé à 2%
  - Valeur de l'ensemble immobilier à 333 €/m<sup>2</sup> (valeur forfaitaire d'assiette au 1<sup>er</sup> janvier 2007)
- Le montant de la TLE est de 532.80 €. (80x333x2%)

## ► Intérêts et limites de l'outil

### Les atouts de la TLE

- ◆ Le mécanisme de taxation est facile à **mettre en œuvre** ; il est forfaitaire.

### Mise en garde

- ◆ Cette taxe rapporte peu à la collectivité et **ne correspond pas aux coûts réels des équipements publics** engagés par une collectivité. Elle est cependant réévaluée chaque année, et notamment au 1<sup>er</sup> janvier 2007 par la loi portant engagement national pour le logement (ENL) du 13 juillet 2006.

#### Cete

Centres d'Études Techniques de l'Équipement

#### Certu

Centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques  
9, rue Juliette Récamier  
69456 Lyon Cedex 06  
Tel : 04 72 74 58 00  
Télécopie : 04 72 74 59 00  
www.certu.fr

#### DGUHC

Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction  
Arche sud  
92055 La Défense Cedex  
Tel : 01 40 81 21 22  
Télécopie : 01 40 81 91 40  
www.logement.equipement.gouv.fr

## La taxe foncière (TF)

Le dernier dispositif sur la fiscalité, introduit par la loi Engagement National pour le Logement vise à limiter la rétention foncière : majoration de la taxe foncière sur les propriétés non bâties des terrains constructibles. Cette loi crée également une taxe sur les cessions de terrains nus rendus constructibles, pour les aménagements supportés par la commune.

### ► Définition

La fiscalité sur la détention de terrain repose principalement sur deux taxes :

- la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ;
- la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB).

Ces deux taxes, avec la taxe d'habitation et la taxe professionnelle constituent les principales recettes fiscales des communes ou des EPCI. Le régime actuel de ces taxes, appelées les « 4 vieilles », date de la réforme de la fiscalité locale intervenue avec les lois des 31 décembre 1973, 29 juillet 1975 et 10 janvier 1980.

#### La taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)

« La TFPB est établie d'après la valeur locative cadastrale de ces propriétés déterminée conformément aux principes définis par les articles 1494 à 1508 et 1516 à 1518 B et sous déduction de 50% de son montant en considération des frais de gestion, d'assurances, d'amortissement, d'entretien et de réparation. » (art. 1388 et s. CGI)

#### La taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)

« La TFPNB est établie d'après la valeur locative cadastrale de ces propriétés déterminée conformément aux règles définies par les articles 1509 à 1518 A et sous déduction de 20% de son montant. » (art. 1396 CGI)

**NOTA :** La fiscalité sur les mutations de terrain, notamment la récente taxe sur les cessions de terrains nus rendus constructibles introduit par la loi ENL, est décrit dans l'encadré au verso.

### ► Champ d'application

La TFPB est établie annuellement sur les propriétés bâties sises en France, mais aussi les ouvrages d'art et les voies de communication, les bateaux d'habitation, les terrains non cultivés employés à un usage commercial ou industriel, etc. et à l'exception de quelques bâtiments (cf. art. 1381 et 1382 CGI).

La TFPNB est également établie annuellement sur les propriétés non bâties de toute nature sises en France. Elle est notamment due pour les terrains occupés par les chemins de fer, les carrières, les étangs, les exploitations agricoles, etc. (cf. art. 1393 et 1394 CGI).

### ► Mise en œuvre

#### Exonération de la TFPB pour le logement social

Selon les dispositions des articles 1384 et suivants du code général des impôts, les opérations de logements sociaux sont exonérées de la TFPB pendant une durée de quinze ou vingt ans, notamment :

- les constructions neuves qui sont financées à concurrence de plus de 50% au moyen des prêts aidés par l'État, prévus aux articles L301-1 et suivants du CCH (art. 1384 A CGI) ;
- les logements acquis en vue de leur location, avec le concours financier de l'État ou avec une subvention de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (art. 1384 C CGI).

La loi ENL prévoit une compensation de l'État versée à chaque commune concernée (ou EPCI), égale aux pertes de recettes (art. L2335-3, L5214-23-2, L5215-35, L5216-8-1 CGCT).

> Certu 2006/88

#### Textes de référence :

Code général des impôts (CGI) : dispositions communes : Art. 1399 à 1406

- TFPB : Art. 1380 à 1391E

- TFPNB : Art. 1393 à 1398 A

Code général des collectivités territoriales (CGCT) : L2335-3 ; L5214-23-2 ; L5215-35 ; L5216-8-1

Loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, loi ENL



## Majoration de la TFPNB des terrains constructibles

Pour inciter les propriétaires à vendre des terrains ou à réaliser des constructions sur ces terrains et ainsi éviter la rétention spéculative du foncier non bâti, la TFPNB peut être majorée dans certains cas.

En effet la loi ENL donne la possibilité aux communes de **majorer les valeurs locatives cadastrales** - pour le calcul de la TFPNB - **des terrains constructibles situés :**

- en zones urbaines, y compris les terrains à bâtir ;
- délimités par une carte communale, un PLU ou un plan de sauvegarde et de mise en valeur.

La valeur locative cadastrale peut alors (art. 1396 CGI) : « sur délibération du conseil municipal prise dans les conditions prévues au premier alinéa du I de l'article 1639 A bis, être majorée **d'une valeur forfaitaire de 0,50€, 1€, 1,50€, 2€, 2,50€ ou 3€ par mètre carré** ».

## Aménagement du dispositif :

- déduction systématique de 1000 m<sup>2</sup> sur la superficie du terrain pour le calcul de la majoration ;
- limitation de la majoration à 3% de la valeur forfaitaire moyenne du terrain ;
- exclusion du champ d'application de la mesure de majoration aux terrains suivants :
  - les terrains des EPF,
  - situés dans le périmètre d'une ZAC et des terrains pour lesquels un permis de construire, un permis d'aménager ou une autorisation de lotir a été obtenue,
  - supportant une construction passible de la taxe d'habitation,
  - classés depuis moins d'un an en zone urbaine.

## ► Intérêts et limites de l'outil

### Les atouts de la TF

- ♦ La TFPB et dans une moindre mesure la TFPNB constituent **des recettes fiscales** importantes pour les communes ou les EPCI.
- ♦ L'exonération de la TFPB pour les opérations de logements sociaux permet d'inciter à construire des logements sociaux, sans perte fiscale pour la commune, qui recevra une compensation de l'État.
- ♦ La possibilité de majorer la TFPNB permet d'inciter les propriétaires fonciers à **ne pas faire de la rétention foncière**. Le conseil municipal peut fixer le montant de cette majoration jusqu'à 3 €/m<sup>2</sup>.

### Mise en garde

- ♦ Les taxes foncières sont toujours calculées sur la base de valeurs locatives cadastrales anciennes, qui n'ont pas été réévaluées depuis 1961 pour la TFPNB et depuis 1970 pour la TFPB.

### Art. 150 et s. du CGI : Taxation sur les plus-values de cession

- ♦ Outre les droits d'enregistrement (ou le cas échéant la TVA) qui taxent les mutations à titre onéreux de biens immobiliers et qui sont à la charge de l'acquéreur, **les plus-values réalisées par le vendeur** lors de la cession de ces biens **font également l'objet d'une taxation** établie en son nom propre.

*La loi de finances pour 2004 a toutefois instauré un nouveau mode de calcul des plus-values qui a pour conséquence de limiter leur imposition. Le montant de la plus-value est diminué d'un abattement de 10 % par année de possession de l'immeuble après la 5<sup>e</sup> année au lieu de 5 % après la 2<sup>ème</sup> année. La cession d'un bien est donc désormais exonérée de taxation sur les plus-values au bout de 15 ans contre 22 ans auparavant. (art. 150 VC du CGI)*

### Art. 1529 du CGI : Création d'une taxe sur les cessions de terrains nus rendus constructibles

- ♦ Le dispositif crée, au profit des communes, **une taxe forfaitaire sur la cession à titre onéreux de terrains nus qui ont été rendus constructibles** du fait de leur classement par un PLU dans une zone urbaine ou à urbaniser ouvertes à l'urbanisation ou par une carte communale dans une zone constructible.
- ♦ L'objectif de la taxe consiste à **permettre aux communes de récupérer une partie de la plus-value réalisée lors de la vente d'un terrain** et ce pour deux raisons :
  - tout d'abord, car le classement de terrains en zone constructible par une commune entraînait fort souvent une augmentation de la valeur de ces terrains ;
  - ensuite, la construction de nouveaux logements entraîne la réalisation, d'équipements et d'aménagements collectifs dont le coût est supporté par la commune.
- ♦ Cette taxe est instituée sur délibération du conseil municipal. Si elle est adoptée, elle est exigible lors de la première cession du terrain intervenue après son classement en terrain constructible.
- ♦ La taxe est assise sur un montant égal aux 2/3 du prix de cession du terrain. La taxe est égale à 10% de ce montant. Elle est due par le cédant.

### Mise en garde

- ♦ La nouvelle taxe vient alourdir la fiscalité à la charge du vendeur, en venant s'ajouter à taxation de la plus-value supportée déjà par ce dernier.
- ♦ Le montant de cette taxe pourrait être répercuté dans le prix de vente du terrain, entraînant ainsi une **hausse du prix du foncier**.

**Cete**  
Centres d'Études Techniques de l'Équipement

**Certu**  
Centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques  
9, rue Juliette Récamier  
69456 Lyon Cedex 06  
Tel : 04 72 74 58 00  
Télécopie : 04 72 74 59 00  
www.certu.fr

**DGUHC**  
Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction  
Arche sud  
92055 La Défense Cedex  
Tel : 01 40 81 21 22  
Télécopie : 01 40 81 91 40  
www.logement.equipement.gouv.fr



## La subvention pour surcharge foncière

La subvention pour surcharge foncière est une subvention de l'État, attribuée aux organismes bailleurs sociaux, pour aider à l'équilibre des opérations de construction ou d'amélioration de logements locatifs aidés, lorsque le coût du foncier est très élevé (cf. valeurs foncières de référence).

### ► Définition

La subvention pour surcharge foncière est une subvention de l'État, qui peut être attribuée aux personnes visées à l'article R331-14 du CCH, lors d'un **dépassement des valeurs foncières de référence**, pour la réalisation de travaux de construction, de transformation et d'aménagement, ou d'amélioration de **logements locatifs aidés** répondant à certaines conditions.

Elle couvre une partie du dépassement de la charge foncière au-delà de valeurs foncières de référence en fonction de la nature de l'opération (75 % maximum). Elle n'est attribuée par l'État qu'en **complémentarité avec les participations financières des collectivités** (20 % du dépassement de charge foncière au minimum).

L'actualisation des charges foncières de références découle de la constatation de la hausse des prix fonciers entre 1988 et 1991. Cette actualisation a été instituée en 1995 ; par conséquent, à "contre-cycle" étant donnée la chute des valeurs immobilières à partir de 1991.

### ► Mise en oeuvre

#### Les bénéficiaires

Les organismes d'HLM, les SEM ayant pour objet statutaire la réalisation de logements, les collectivités locales et les organismes agréés qui réalisent des opérations de construction neuve ou d'acquisition - amélioration de logements PLUS ou PLA-I (et PLS ou PLI en Île-de-France), sur des terrains acquis depuis moins de 5 ans et sur lesquels les travaux sont commencés dans un délai de 5 ans.

#### Les valeurs foncières de référence

« Les opérations peuvent bénéficier d'une subvention foncière, lorsque la **charge foncière** en construction neuve ou le coût global de l'opération en acquisition-amélioration **dépasse la valeur foncière de référence, multipliée par la surface utile de l'opération (SU).** »

(art. R331-24 CCH)

Ces valeurs sont fixées par l'arrêté du 05 mai 1995 art. 13, modifié par l'arrêté 28 décembre 2001 art. 1 :

#### Opération de construction neuve

Zones	1	2	3
Collectif (par m <sup>2</sup> SU)	200 €	150 €	100 €
Individuel (par m <sup>2</sup> SU)	290 €	210 €	130 €

#### Opération d'acquisition amélioration

Zones	1	2	3
Collectif (par m <sup>2</sup> SU)	1 300 €	1 150 €	1 000 €
Individuel (par m <sup>2</sup> SU)	1 300 €	1 150 €	1 000 €

**Zone 1 :** L'agglomération de Paris et les villes nouvelles de la région Île-de-France.

**Zone 2 :** Le reste de la région Île-de-France, les agglomérations de plus de 100 000 habitants, les autres villes nouvelles, les îles non reliées au continent et certains cantons du département de l'Oise.

**Zone 3 :** Le reste du territoire.

#### Textes de référence :

Code de la construction et de l'habitation : Art. R331-24

Arrêté 1995-05-05 : Art. 13, modifié par Arrêté 2001-12-28 : Art. 1

Circulaire n°89-80 du 14 décembre 1989, relative aux modalités d'attribution des subventions de l'État dites « surcharge foncière »

## Condition de subvention

L'État peut subventionner jusqu'à 75% de la différence de charges foncières et seulement lorsqu'une collectivité locale a subventionné au moins 20% de cette différence.

*La participation financière des collectivités locales a été estimée à 40 M€. Ainsi la participation conjointe de l'État et des collectivités locales a permis en moyenne de financer la surcharge foncière à 60%.*

### Quelques éléments quantitatifs

*En 2001, par exemple, la participation de l'État s'est élevée à 83,2 M€ et a représenté en moyenne 40% du différentiel de charges foncières. L'Île-de-France a consommé la grande majorité de cette subvention (44 M€).*

## ► Intérêts et limites de l'outil

### Les atouts de cette subvention

- ◆ Cette subvention **conditionne la réalisation d'opérations de logements sociaux** quand les marchés fonciers sont tendus et que ni les collectivités locales ni les bailleurs sociaux n'ont les moyens financiers d'acquérir ou de subventionner le foncier sans l'aide de l'État.
- ◆ Elle permet aux opérateurs HLM de **s'implanter dans des secteurs** où les coûts immobiliers sont élevés et de réaliser des opérations qui **revalorisent l'image du logement social** (bonnes localisations, acquisition-amélioration d'immeubles de qualité et bien intégrés dans le tissu urbain...).
- ◆ L'attribution de cette subvention a également l'avantage de marquer l'engagement de l'État, et d'agir par **effet de levier** sur la participation financière des autres collectivités locales.

### Mises en garde

- ◆ Elle ne doit pas cependant limiter les efforts nécessaires pour mobiliser du foncier, en passant par d'autres outils de la stratégie foncière.
- ◆ L'attribution de la subvention pour surcharge foncière **ne doit pas conduire à subventionner une partie de la charge immobilière** ou à subventionner des bailleurs sociaux disposant par ailleurs de fonds propres importants.
- ◆ L'inconvénient majeur de la subvention pour surcharge foncière est d'être une **mesure suiviste**, qui n'intervient que lorsque le bilan de l'opération a été bouclé par le bailleur social. Elle ne peut donc que s'ajuster sur les valeurs foncières du marché, ce qui les maintient, même marginalement, à la hausse. Elle n'a pas d'action régulatrice sur les marchés. En cas de baisse des prix de l'immobilier, elle pourrait même maintenir artificiellement des valeurs foncières élevées, en subventionnant les bailleurs qui grâce à elle pourraient acquérir du foncier plus cher que ce que les promoteurs pourraient se permettre au regard de leur compte à rebours (ce qui s'est produit lors de la dernière crise immobilière entre 91 et 96).
- ◆ Enfin, la surcharge foncière est **trop souvent considérée comme un outil unique** pour répondre aux contraintes des marchés fonciers (coûts et disponibilités). L'insuffisance de mobilisation, en complémentarité, d'autres outils de stratégie foncière accentue le caractère suiviste de la subvention.

**Cete**  
Centres d'Études Techniques de l'Équipement

**Certu**  
Centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques  
9, rue Juliette Récamier  
69456 Lyon Cedex 06  
Tel : 04 72 74 58 00  
Télécopie : 04 72 74 59 00  
www.certu.fr

**DGUHC**  
Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction  
Arche sud  
92055 La Défense Cedex  
Tel : 01 40 81 21 22  
Télécopie : 01 40 81 91 40  
www.logement.equipement.gouv.fr

# Les établissements publics fonciers d'État (EPF État)

Voir également :

fiche n° 31 :

Les établissements publics  
fonciers locaux (EPFL)

Les EPF d'État ont vocation à agir sur les territoires à fort enjeu en terme d'aménagement du territoire. Ils servent à mobiliser du foncier au profit des projets d'aménagement. La loi de programmation pour la cohésion sociale contribue à renforcer leur stabilité juridique et financière.

## ► Définition

L'établissement public foncier d'État est un **établissement à caractère industriel et commercial (EPIC)**, dont l'objet et la forme sont définis par l'article L 321-1 et suivants du code de l'urbanisme modifié par la loi de programmation pour la cohésion sociale.

Son statut de personne morale lui confère une autonomie juridique et financière. En tant qu'établissement public d'État il est soumis au contrôle de la cour des comptes.

Aucune disposition du code de l'urbanisme ne définit le périmètre d'intervention des EPF d'État. Néanmoins aujourd'hui dans la pratique, la plupart ont un périmètre à **l'échelle régionale**.

### Les missions

L'article 94 de la loi de programmation pour la cohésion sociale, qui modifie les articles L321-1 à 9 du code de l'urbanisme, précise les missions des EPF d'État, en les circonscrivant à **l'intervention foncière**, les distinguant ainsi des établissements publics d'aménagement (EPA).

Ainsi, les EPF d'État créés sont compétents pour **réaliser ou faire réaliser** pour leur compte ou celui de l'État, d'une collectivité ou d'un autre établissement public, **les acquisitions foncières et les opérations immobilières et foncières de nature à faciliter l'aménagement ultérieur du terrain**.

Cette mission prend quatre formes principales :

- le rôle de conseil, d'ingénierie et d'expertise ;
- l'acquisition de terrains par différentes voies (gré à gré, préemption, expropriation) ;
- la remise en état de sites (démolitions, dépollutions, préverdissement) ;
- la cession des biens aux porteurs de projets.

Ces acquisitions et opérations sont réalisées dans le cadre de **programmes pluriannuels d'intervention (PPI)**, qui déterminent les objectifs d'acquisitions destinés notamment :

- à la **réalisation de logements locatifs sociaux**, (ceci en tenant compte des priorités définies dans les Programmes Locaux de l'Habitat) ;
- mais aussi à la **production de foncier** pour l'activité, pour les équipements collectifs, etc.

L'article 94 **conforte les EPF d'État dans leur rôle d'opérateur foncier**, en excluant la mission d'aménagement. Les EPF antérieurs à la loi de programmation pour la cohésion sociale, qui n'ont pas modifié leurs statuts, peuvent néanmoins continuer à exercer des missions d'aménagement qui restent marginales par rapport à l'essence même de leur mission d'intervention foncière.

## ► Statut d'un EPF d'État

### Les modalités de création

L'EPF est créé **par décret en conseil d'État** après avis (art. L321-3 CU) :

- des conseils régionaux et généraux ;
- des organes délibérants des EPCI compétents en matière d'aménagement de l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat et de développement économique ;
- des conseils municipaux des communes de plus de 20 000 habitants non-membres d'un EPCI.

L'avis est réputé favorable s'il n'est pas émis dans un délai de 3 mois. Le décret de création de l'établissement **détermine sa zone d'intervention**.

### Textes de référence :

Code général des impôts (CGI) : Art. 1607 ter.

Code de l'urbanisme : Art. L321-1 à L321-9 ; L300-1

Loi n°2005-32 du 18 janvier 2005, loi de programmation pour la cohésion sociale : Art. 94 et 97

> Certu 2006/90



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



ministère  
des Transports  
de l'Équipement  
du Tourisme  
et de la Mer

Historiquement, les EPF d'État étaient créés, là où étaient identifiés des enjeux forts pour l'État au titre de l'aménagement du territoire (reconversion de bassins miniers du Nord et de l'Est par exemple).

### Les EPF d'État créés

Actuellement, il existe cinq EPF d'État sur le territoire national :

- l'établissement public de Normandie (1968) ;
- l'EPF Lorraine (1973) ;
- l'EPF Nord-Pas-de-Calais (1990) ;
- l'EPORA-Établissement Public de l'Ouest Rhône-Alpes (1998) ;
- l'EPF PACA (2001).

### Les évolutions de la loi de programmation pour la cohésion sociale

Ces derniers pourront ainsi choisir de conserver leurs statuts ou d'adopter le nouveau cadre défini par la loi. Les modifications interviendront alors sur les trois champs :

- le choix d'un EPF avec **uniquement une mission de portage d'opérations foncières** ;
- le montant de la taxe spécifique d'équipement (TSE) **plafonnée à 20 euros par habitant** ;
- la référence systématique aux **objectifs définis dans les PLH**.

## ► Fonctionnement

### L'organisation

Le décret de création fixe :

- la composition du conseil d'administration (*selon l'article L321-6 du code de l'urbanisme, la moitié des administrateurs au moins sont issus des collectivités territoriales ou/et de ses groupements ; dans la pratique, le conseil d'administration comprend des représentants des collectivités territoriales et des chambres consulaires, mais non de l'État*) ;

## ► Intérêts et limites de l'outil

### Les atouts d'un EPF d'État

- ◆ L'existence d'un EPF d'État favorise la **pérennité de l'action foncière publique**, car elle s'inscrit dans la durée avec **une obligatoire démarche de programmation**.
- ◆ D'un point de vue pratique, cet outil permet de **mutualiser les moyens financiers et humains** consacrés à l'action foncière sur un territoire donné.
- ◆ Dotés d'une ressource fiscale propre, les EPF d'État disposent ainsi de **capacités financières facilement mobilisables** pour la constitution de réserves foncières, évitant à l'EPF de négocier l'achat des terrains sous la pression de l'émergence du projet d'aménagement.
- ◆ L'EPF doit maintenant **contribuer à la réalisation de logements locatifs sociaux** en intervenant en amont. Même si cette vocation préexistait, elle est devenue prioritaire avec la loi de cohésion sociale.

- le mode de désignation du président (*élu parmi les administrateurs*), du directeur (*nommé par arrêté du ministre en charge de l'urbanisme, après consultation du préfet de région et du président du conseil d'administration*) et leurs pouvoirs respectifs.

Le conseil d'administration définit les orientations de l'EPF, vote le budget, autorise les emprunts, approuve le compte financier et les conventions passées avec les collectivités. Le directeur prépare et exécute les décisions du conseil d'administration. Il est aussi l'ordonnateur des dépenses et des recettes de l'établissement.

Les préfets de région et des départements assistent de droit aux séances du conseil d'administration, mais ne participent pas aux votes. Le préfet de région assure la tutelle de l'établissement.

### Le financement

Les EPF peuvent disposer des sources de financement suivantes :

- **la taxe spéciale d'équipement (TSE)** perçue sur le territoire de référence : maximum de 20 € par habitant, plafond unique pour l'ensemble des EPF nouvellement créés (art. 1607 ter CGI) ;
- **les contributions** de l'État, des collectivités territoriales, d'établissements publics et d'autres personnes morales ;
- **les produits de gestion et de cession des biens** foncier et immobiliers ;
- les emprunts, les subventions et les produits de dons et de legs.

Le rôle des EPF d'État se trouve réaffirmé avec l'augmentation conséquente de leur plafond de ressources fiscales pour la TSE. Il a été **porté à 20 € par habitant du territoire de compétence**, alors qu'il se situait auparavant entre 1,35 et 5,23 € pour les EPF créés avant la loi de programmation pour la cohésion sociale. *Ces derniers voient leur plafond de ressources fiscales défini par loi de finances (art. 1608 à 1609 A, 1609 E et F du CGI). Ils peuvent néanmoins bénéficier du plafond de 20 € dès lors qu'ils modifient leurs statuts afin d'exclure toute activité d'aménagement.*

**Cete**  
Centres d'Études Techniques de l'Équipement

**Certu**  
Centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques  
9, rue Juliette Récamier  
69456 Lyon Cedex 06  
Tel : 04 72 74 58 00  
Télécopie : 04 72 74 59 00  
www.certu.fr

**DGUHC**  
Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction  
Arche sud  
92055 La Défense Cedex  
Tel : 01 40 81 21 22  
Télécopie : 01 40 81 91 40  
www.logement.equipement.gouv.fr

# Les établissements publics fonciers locaux (EPFL)

Voir également :

fiche n° 30 :  
Les établissements publics  
fonciers d'État

## Document téléchargeable :

« Guide sur les établissements publics fonciers locaux (EPFL) », DGUHC, mai 2003

[www.urbanisme.equipement.gouv.fr](http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr)

Les EPFL ont vocation à mener les actions foncières pour le compte des collectivités territoriales de son périmètre. La loi SRU a introduit un nouveau cadre juridique pour ces établissements d'appuis aux politiques foncières locales.

## ► Définition

L'établissement public foncier local (EPFL) est un outil d'action foncière à l'échelle pluri-intercommunale, créé à l'initiative des collectivités territoriales.

Un EPFL peut réaliser, pour son compte ou celui des communes membres ou de toute personne publique, toute acquisition foncière ou immobilière en vue de constituer des réserves foncières ou de réaliser des actions et opérations d'aménagement (art. L324-1 CU).

Les objets des actions et opérations d'aménagement sont décrits dans l'article L300-1 du code de l'urbanisme.

## Les compétences

Les compétences d'un EPFL sont exclusivement foncières : acquisition, portage, gestion, ... L'EPFL peut réaliser des études et travaux inhérents à ces actions.

L'EPFL peut acquérir :

- par voie amiable ;
- par expropriation dans le cadre d'une DUP ;
- en exerçant le droit de préemption urbain, le droit de préemption en ZAD et sur les espaces naturels.

Les acquisitions foncières doivent faire l'objet d'une évaluation du service des domaines.

## ► Statut d'un EPFL

Les EPFL ont le statut d'établissement public local à caractère industriel et commercial (EPIC),

ce qui leur confère une autonomie juridique et financière.

## Les modalités de création

L'initiative de la création de l'établissement appartient à deux catégories de collectivités :

- les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), compétents simultanément en matière de schéma de cohérence territoriale (SCOT), de réalisation de zone d'aménagement concerté (ZAC) et de programme local de l'habitat (PLH) ;
- le cas échéant, les communes non membres de l'un de ces établissements.

L'EPFL est créé par arrêté préfectoral au vu des délibérations concordantes des organes délibérants des EPCI et des communes non membres d'un EPCI.

## Les membres adhérents

- Les EPCI compétents (les communes membres de l'EPCI ne peuvent adhérer à l'EPFL)
- Les communes non membres de ces EPCI
- Les départements et régions

Les organismes HLM et les personnes qualifiées (agences d'urbanisme, chambres consulaires...) ne peuvent pas adhérer à l'établissement mais rien ne s'oppose à ce qu'ils soient associés ou consultés en tant que partenaires extérieurs.

Chaque membre de l'EPFL est représenté dans une assemblée générale qui élit en son sein un conseil d'administration.

## Textes de référence :

Code de l'urbanisme (CU) : Art. L324-1 à L324-10 et R324-1 et s. ; L300-1 ; L221-1 et L221-2

Code général des collectivités territoriales (CGCT) : Art. L1617-2 à L1617-5

Code général des impôts (CGI) : Art. 1607 bis

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, loi SRU : Art. 28

Loi n° 2004-809 du 13 août 2004, loi relative aux libertés et responsabilités locales : Art. 193

Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale : Art. 94



## Les territoires d'intervention

Les EPFL interviennent sur le **territoire des communes ou des EPCI, qui en sont membres.**

A titre exceptionnel, ils peuvent intervenir à l'extérieur de ce territoire pour des acquisitions nécessaires à des actions ou opérations menées à l'intérieur de celui-ci. Aucune opération de l'établissement public ne peut être réalisée, sans l'avis favorable de la commune sur le territoire de laquelle l'opération est prévue.

## ► Fonctionnement

Les activités, méthodes et moyens de l'EPFL sont précisées dans un Programme Pluriannuel d'Intervention (PPI) fixé par le conseil d'administration de l'établissement en étroite collaboration avec les collectivités.

## ► Intérêts et limites de l'outil

### Les atouts d'un EPFL

- ◆ Le recours à un Établissement Public Foncier Local n'est pas la réalisation d'économies mais l'apport **d'un savoir-faire et la contribution à une meilleure maîtrise du territoire**, grâce à la mutualisation des ressources des membres de l'EPFL. De plus, l'EPFL dispose de ressources propres.
- ◆ Les communes **n'ont plus à se soucier de la gestion** (entretien, mise aux normes, gestion locative, etc...) de ces biens acquis, puisqu'elle est prise en charge par l'établissement.
- ◆ L'EPFL est un moyen de **redonner sa place à la politique de réserves foncières**. La réalisation de réserves foncières permet:
  - aux collectivités, de ne pas se retrouver confrontées au renchérissement du foncier au moment de réaliser l'opération. Ces réserves permettent de réduire la part des charges foncières dans le bilan des opérations, par des acquisitions suffisamment en amont anticipant sur l'évolution de la zone.
  - la préservation des terrains destinés à recevoir une opération d'aménagement.
- ◆ L'EPFL permet de mener une politique foncière, au bénéfice d'une stratégie d'aménagement. Le PPI conduit l'EPFL et ses membres à faire, ensemble, des choix à travers notamment les objectifs des documents d'urbanisme et des projets intercommunaux. L'EPFL peut être **un outil pour modérer l'étalement urbain**, en portant l'effort sur les territoires déjà urbanisés.
- ◆ La vie d'un EPFL peut évoluer. Créé dans un premier temps à partir de l'adhésion d'un nombre restreint de communes ou d'EPCI, il peut au fur et à mesure qu'il démontre son efficacité accroître le nombre de ses membres et par voie de conséquence son territoire d'intervention.

### Mises en garde

- ◆ L'EPFL se fondant sur le principe de mutualisation, il est souhaitable que **la procédure de création soit portée à une échelle suffisante** en termes de population, de nombre et de diversité des collectivités qui la composent, de superficie et de potentiel fiscal. On cite souvent le seuil minimum d'un bassin de vie de 200 000, voire 300 000 habitants en dessous duquel un tel établissement n'est pas viable.
- ◆ L'EPFL **ne constitue pas l'unique outil** au service d'une politique foncière des collectivités locales. Il s'agit seulement d'un dispositif complémentaire.

## Le financement

Les recettes de l'EPFL comprennent notamment :

- **Le produit de la taxe spéciale d'équipement (TSE)**, si elle est instituée (art. 1607 bis CGI).  
Le produit de cette taxe est arrêté chaque année par l'assemblée générale de l'EPFL dans les limites d'un plafond fixé à 20 €/habitant situé dans son périmètre. Ce montant est réparti entre les personnes assujetties aux taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, à la taxe d'habitation et à la taxe professionnelle dans les communes comprises dans la zone de compétence de l'EPFL ;
- **La contribution** prévue à l'article L302-7 du CCH : prélèvement sur les ressources fiscales des communes en rapport avec la différence entre 15 % des résidences principales et le nombre de logements sociaux existant dans la commune (si elle n'est pas versée à un EPCI compétent) ;
- **Les contributions** des collectivités publiques et établissements publics intéressés ;
- **Les emprunts**, le produit des dons et legs.

**Cete**  
Centres d'Études Techniques de l'Équipement

**Certu**  
Centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques  
9, rue Juliette Récamier  
69456 Lyon Cedex 06  
Tel : 04 72 74 58 00  
Télécopie : 04 72 74 59 00  
www.certu.fr

**DGUHC**  
Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction  
Arche sud  
92055 La Défense Cedex  
Tel : 01 40 81 21 22  
Télécopie : 01 40 81 91 40  
www.logement.equipement.gouv.fr



## La délégation à l'action foncière (DAF)

La délégation à l'action foncière a pour but de mobiliser des terrains publics disponibles et ainsi contribuer à l'accroissement de l'offre foncière. Son action favorise la mise en œuvre par les communes et les établissements publics concernés des projets de logements.

### ► Définition

La délégation à l'action foncière (DAF) a été créée le 25 janvier 2004, par une lettre de mission du ministre de l'Équipement.

Elle a pour but de mobiliser des terrains publics disponibles et ainsi contribuer à l'accroissement de l'offre foncière nécessaire à la construction de logements.

Elle est alors en concertation étroite avec les élus locaux concernés par la présence de terrains de l'État dans leurs communes, **de manière à bâtir avec eux, dans le respect de leurs compétences, les projets d'aménagement** qui permettent de les libérer dans des conditions maîtrisées.

### Les missions

La DAF est chargée de trois missions :

- **Le pilotage et la coordination des actions foncières, afin d'accroître l'offre foncière d'origine publique** destinée à des projets d'aménagement en vue de la production de logements, notamment sociaux.

À ce titre, la DAF pilote et coordonne :

- l'inventaire des actifs fonciers du ministère et de ses établissements publics,
- aide à la valorisation, l'acquisition et l'utilisation de ces terrains publics par les collectivités publiques et des opérateurs publics ou privés,
- les conventions d'objectifs avec les établissements publics,
- l'assistance technique aux propriétaires ou affectataires des terrains ;

- **La maîtrise d'ouvrage des projets immobiliers du ministère** chargé de l'équipement, de l'urbanisme et des transports ;

- **Le pilotage de la politique patrimoniale et immobilière du ministère** chargé de l'équipement, de l'urbanisme et des transports ;

### ► Statut de la DAF

La délégation à l'action foncière (DAF) est un service à compétence nationale, directement rattaché au ministère de l'Équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer.

### Vocation interministérielle

La DAF vise les actions foncières mises en œuvre par le ministère de l'équipement, mais apporte également son appui à l'action interministérielle (art. 14 du décret n°2005-471).

En effet, il a été créé un comité interministériel pour le développement de l'offre de logements (CIDOL), visant à fixer les orientations de la politique gouvernementale en matière de développement de l'offre de logements et notamment de la politique de mobilisation de la ressource foncière.

Pour l'exercice de ses missions, le CIDOL **dispose du concours de la DAF** (art. 2 du décret n°2005-1243).

#### Document téléchargeable :

« Foncier public », La délégation à l'action foncière, octobre 2004

www.urbanisme.  
equipement.gouv.fr

> Certu 2006/92



#### Textes de référence :

Arrêté du 17 mai 2005, portant organisation de la délégation à l'action foncière (DAF), : Art. 1 à 5  
(publication au JORF du 29 mai 2005)

Décret n°2005-471 du 16 mai 2005, fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer : Art. 1 et 14

Décret n°2005-1243 du 29 septembre 2005, instituant un comité interministériel et un délégué interministériel pour le développement de l'offre de logements : Art. 2 et 3

## ► Fonctionnement

La DAF est composée de :

- un département foncier exerçant la mission de pilotage et coordination des actions foncières ;
- un département immobilier exerçant les deux autres missions.

Elle est dirigée par le **délégué à l'action foncière**, nommé par arrêté du ministre chargé de l'Équipement.

## ► Intérêts et limites de l'outil

### Les atouts de la DAF

- ◆ La DAF permet d'accroître l'offre foncière nécessaire à la construction de nouveaux logements.

*En effet un inventaire des terrains appartenant à l'État, notamment au ministère de l'Équipement et à ses principaux organismes publics (RFF, SNCF, RATP-STIF, AFTRP), a déjà recensé par exemple environ 300 ha d'emprises publiques mobilisables en Île-de-France. La programmation des cessions de ces terrains aux fins de production de logements prévoit pratiquement 120 ha d'emprises à céder d'ici 2007. Ces terrains pourraient alors permettre la réalisation de 7 200 logements en Île-de-France.*

*Dans le cadre du plan national de mobilisation des terrains publics, l'objectif, fixé par le premier ministre le 1<sup>er</sup> septembre 2005, doit atteindre une production de 20 000 logements sur des terrains publics rapidement libérés et cédés et sur lesquels les mises en chantier de logements seront effectives au plus tard dans trois ans.*

- ◆ Elle contribue et facilite, en concertation avec les élus locaux, à développer la réalisation d'opérations de logements ou même de véritables projets d'aménagement urbain.

#### **Cete**

Centres d'Études Techniques de l'Équipement

#### **Certu**

Centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques  
9, rue Juliette Récamier  
69456 Lyon Cedex 06  
Tel : 04 72 74 58 00  
Télécopie : 04 72 74 59 00  
[www.certu.fr](http://www.certu.fr)

#### **DGUHC**

Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction  
Arche sud  
92055 La Défense Cedex  
Tel : 01 40 81 21 22  
Télécopie : 01 40 81 91 40  
[www.logement.equipement.gouv.fr](http://www.logement.equipement.gouv.fr)

# Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER)

Créées à l'origine pour améliorer les structures foncières par l'installation ou le maintien d'exploitants agricoles ou forestiers, les SAFER se sont vues confier au fil des ans des missions d'aménagement du territoire rural et de protection de l'environnement.

## ► Définition

Agréées par le ministre de l'agriculture et le ministre chargé de l'économie et des finances, les SAFER sont des **sociétés anonymes investies d'une mission d'intérêt général, sans but lucratif**, dont la zone d'action est définie dans la décision d'agrément.

Vingt-huit SAFER interviennent aujourd'hui au niveau régional et départemental par le biais de délégations ; elles couvrent l'ensemble du territoire national.

Elles ont été instituées pour « *mettre en œuvre le volet foncier de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire rural* » (art. L141-1 CR), dans le cadre des objectifs définis à l'article L111-2 du code rural.

### Article L111-2 du code rural

« Pour parvenir à la réalisation d'objectifs définis en ce domaine par le présent titre, la politique d'aménagement rural devra notamment :

- Favoriser la mise en valeur durable des potentialités et des caractéristiques locales de l'espace agricole et forestier ;
- Améliorer l'équilibre démographique entre les zones urbaines et les zones rurales ;
- Maintenir et développer la production agricole et forestière, tout en organisant leur coexistence avec les activités non agricoles et en intégrant les fonctions sociales et environnementales de ces activités [...]
- Assurer la répartition équilibrée des diverses activités, concourant au développement du milieu rural ;
- Prendre en compte les besoins en matière d'emploi ;

- Encourager en tant que de besoin, l'exercice de la pluriactivité dans les régions où elle est essentielle au maintien de l'activité économique ;
- Permettre le maintien et l'adaptation de services collectifs dans les zones à faible densité de peuplement ;
- Contribuer à la prévention de risques naturels ;
- Assurer la mise en valeur et la protection du patrimoine rural et des paysages ».

### Les missions

Elles s'articulent autour de trois axes :

- maintien et développement d'une agriculture dynamique et durable ;
- accompagnement des collectivités territoriales pour une gestion durable du foncier rural ;
- actions en faveur de l'environnement et préservation des paysages.

La loi du 23 février 2005 renforce les missions des SAFER : elles interviennent dans la mise en œuvre de la politique de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains à la demande du département.

Pour remplir leurs missions, les instances des SAFER réunissent les acteurs de l'aménagement et du développement rural :

- des représentants des conseils régionaux, généraux et municipaux siègent au conseil d'administration ;
- les SAFER organisent des consultations locales en y associant les élus locaux.

> Certu 2006/93



### Textes de référence :

Code Rural : Art. L111-2 ; L141-1 à L143-15 ; R141-1 à R143-18

Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux

## ► Fonctionnement

### Les compétences des SAFER

- **Réaliser des acquisitions amiables et exercer un droit de préemption**, en cas d'aliénation à titre onéreux de fonds agricoles ou de terrains à vocation agricole (art. L143-1 et s. du CR) ;
- **Pouvoir réaliser une rétrocession** pour un projet susceptible de contribuer au développement durable du territoire rural (installation et maintien d'agriculteurs, lutte contre la spéculation foncière, protection de l'environnement) ;
- **Jouer le rôle d'intermédiaire dans la location de biens fonciers** ;
- **Effectuer des études** liées à l'aménagement foncier rural et concourant aux opérations d'aménagement foncier rural ;
- **Pouvoir apporter son concours technique** aux collectivités territoriales, pour la mise en œuvre d'opérations foncières et des droits de préemption dont ces collectivités ou ces établissements sont titulaires.

### Le financement

Les subventions sont réparties selon des modalités fixées par un arrêté conjoint du ministre de l'agriculture et du ministre chargé des finances (art. R141-12 CR).

Les collectivités publiques et les personnes morales représentatives des intérêts économiques, environnementaux et sociaux, à caractère rural, peuvent participer à leur capital social (art. L141-1 CR).

## ► Intérêts et limites de l'outil

### Les atouts de la SAFER

- ◆ La SAFER est informée des transactions (compromis de vente/fichier notarial) et a donc **une totale connaissance du marché foncier agricole**. Cette connaissance précise du territoire et des pressions foncières liées aux zones agricoles fait d'elle un partenaire privilégié dans l'observation foncière. Notamment en ce qui concerne la surveillance de la pression foncière sur les franges des agglomérations (identification du marché à destination non agricole, en zones périurbaines ...).
- ◆ Par son droit de préemption, la SAFER peut **empêcher que des prix trop élevés soient fixés** : elle peut faire une offre plus adaptée au marché, en choisissant de préempter et tempérer ainsi l'inflation et la pression foncière.
- ◆ Les SAFER peuvent **intervenir pour les collectivités** de diverses façons :
  - la mise en place d'un observatoire du foncier ;
  - la constitution et la gestion de réserves foncières par délégation de collectivités ;
  - la préservation de l'environnement (eau, biotopes, paysages) ;
  - l'évaluation de l'impact foncier d'un projet ;
  - une alternative à l'expropriation ...

### Mises en garde

- ◆ La SAFER **n'intervient qu'en « milieu rural »** (art. L141-1).
- ◆ Le droit de préemption s'exerce sous réserve des droits de préemption prioritaires. En outre, **l'utilisation du droit de préemption est limitée** par une superficie minimale fixée par le préfet (art. L143-7).

**Cete**  
Centres d'Études Techniques de l'Équipement

**Certu**  
Centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques  
9, rue Juliette Récamier  
69456 Lyon Cedex 06  
Tel : 04 72 74 58 00  
Télécopie : 04 72 74 59 00  
www.certu.fr

**DGUHC**  
Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction  
Arche sud  
92055 La Défense Cedex  
Tel : 01 40 81 21 22  
Télécopie : 01 40 81 91 40  
www.logement.equipement.gouv.fr

# Le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

Voir également :

fiche n° 35 : les espaces naturels sensibles

Le conservatoire du littoral permet de mener une politique foncière (acquisition, réhabilitation et gestion à terme), dans le but de protéger les espaces naturels et les paysages du littoral, menacés ou dégradés. Ces sites revalorisés pourront ensuite accueillir, par exemple, des activités touristiques ou des usages locaux.

## ► Définition

Le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres est **un établissement public national** à caractère administratif, placé sous la tutelle du ministre chargé de la protection de la nature.

Il mène **une politique foncière, visant à la protection définitive des espaces naturels et des paysages sur les rivages maritimes et lacustres fragiles ou menacés.**

Il peut procéder à toutes opérations foncières.

### Les missions

Les procédures d'acquisition interviennent dans **le cadre d'une stratégie foncière** élaborée en concertation avec les départements et les communes, qui sont en outre la plupart du temps les gestionnaires des terrains acquis. Cela permet au conservatoire de fonctionner avec une équipe réduite d'une centaine de personnes au siège et dans les délégations régionales.

Le Conservatoire du littoral **acquiert des terrains fragiles ou menacés :**

- à l'amiable ;
- par préemption (zones de préemption définies par le conseil général, ou en dehors de ces zones) ;
- ou, exceptionnellement, par expropriation pour cause d'utilité publique.

Les programmes d'acquisition du conservatoire sont définis par le conseil d'administration. Au préalable, les élus donnent leur avis sur les acquisitions envisagées, dans le cadre des conseils de rivages.

Une fois l'acquisition réalisée, le conservatoire intervient :

- d'une part pour **élaborer un plan de gestion** fixant des objectifs à atteindre pour assurer la préservation du site ;
- d'autre part, en réalisant **des travaux de réhabilitation.**

Après avoir fait les travaux, il assure la gestion des terrains, ou les confie par convention d'occupation aux communes, à d'autres collectivités locales, à des associations ou à des fondations, pour qu'ils en assurent la gestion dans le respect des orientations arrêtées.

## ► Fonctionnement

### L'organisation

**L'instance** de décision est son conseil d'administration, composé, à parité, d'élus nationaux, départementaux et régionaux, d'une part, de représentants de l'État et de personnalités qualifiées, d'autre part.

**Les conseils de rivage** composés, à parité, d'élus départementaux et régionaux, ont un **rôle de consultation et de proposition :**

- quant à la politique foncière, dans leur aire de compétence ;
- en matière de politique d'aménagement et de gestion.

> Certu 2006/94



### Textes de référence :

Code de l'environnement : Art. L322-1 à L322-14 ; R322-1 et s.

## Le financement

Son budget annuel national est de l'ordre de 35 M€, dont 30 M€ consacrés à l'acquisition et à l'aménagement des sites.

L'essentiel de ces moyens vient de l'État. Les collectivités locales et l'Union européenne apportent aussi leur concours. Des entreprises mécènes et des particuliers apportent également des contributions volontaires. En outre, il peut se voir déléguer des produits issus de la taxe départementale des espaces naturels sensibles.

## Les terrains acquis

Les terrains deviennent inaliénables en entrant dans le patrimoine du conservatoire.

Les sites sont le plus souvent **ouverts au public**, mais les activités traditionnelles pouvant participer à la gestion du site peuvent être maintenues (agriculture...). Des gardes du littoral, recrutés par les collectivités et organismes gestionnaires, assurent la surveillance et l'entretien des sites du conservatoire.

## ► Intérêts et limites de l'outil

### Les atouts du conservatoire du littoral

- ◆ Il permet :
  - la mise en valeur paysagère, la préservation et la restauration des caractéristiques écologiques du site, par la **réhabilitation des zones dégradées**,
  - ainsi que la mise en place de dispositifs de gestion, qui **garantissent la qualité du site à long terme**.

L'action du conservatoire du littoral depuis 1975 a permis l'acquisition du plus de 10% du linéaire côtier sur 400 sites.

- ◆ Les procédures d'acquisition interviennent dans **une stratégie foncière élaborée en concertation** étroite avec les départements et les communes, qui sont consultés systématiquement sur les projets d'acquisition qui les concernent.
- ◆ Les terrains deviennent inaliénables en entrant dans le patrimoine du Conservatoire. L'intervention du Conservatoire permet la **protection définitive** de terrains menacés par l'urbanisation, la parcellisation ou de sites dégradés qui nécessitent une réhabilitation rapide.
- ◆ Les aménagements peuvent permettre d'ouvrir le site au public : **intérêts touristique et économique**, qui s'ajoutent à l'intérêt environnemental.
- ◆ **Les activités traditionnelles et usages locaux**, pouvant participer à la gestion du site, sont conservés ou encouragés (agriculture, pastoralisme, pisciculture).

#### Cete

Centres d'Études Techniques de l'Équipement

#### Certu

Centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques  
9, rue Juliette Récamier  
69456 Lyon Cedex 06  
Tel : 04 72 74 58 00  
Télécopie : 04 72 74 59 00  
www.certu.fr

#### DGUHC

Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction  
Arche sud  
92055 La Défense Cedex  
Tel : 01 40 81 21 22  
Télécopie : 01 40 81 91 40  
www.logement.equipement.gouv.fr



## Les espaces naturels sensibles (ENS)

Voir également :  
fiche n° 34 :  
le conservatoire du littoral

Pour assurer la protection, la gestion et l'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non, les départements et, dans certains cas, le conservatoire du littoral ont la faculté de créer des zones à l'intérieur desquelles ils disposent d'un droit de préemption.

### ► Définition

#### La notion d'espaces naturels sensibles (ENS)

Un espace sensible est un site présentant des qualités intrinsèques, telles qu'esthétiques ou paysagères, ou écologiques. Il peut s'agir aussi d'espaces considérés comme fragiles, car soumis à des pressions extérieures notamment d'urbanisation ou d'activité touristique, ou d'espaces constituant des champs naturels d'expansion des crues.

Cette notion renvoyant d'abord à celle d'espaces non urbanisés a évolué jusqu'à la loi du 2 février 1995, dite « loi Barnier », où les espaces naturels sensibles ont été définis précisément. Il s'agit de :

« sites, paysages, milieux naturels et habitats naturels à valeur écologique et paysagère. »

NOTA : C'est en s'appuyant sur cette définition que les départements doivent apprécier quelles zones territoriales sont concernées, pour y développer leur politique de protection.

#### Préemption dans les ENS

Pour protéger les espaces naturels sensibles (ENS), en dehors des dispositions réglementaires des documents d'urbanisme, l'achat des terrains jugés essentiels pour la préservation des sites a été facilité par une procédure de préemption : droit d'achat prioritaire, lors d'une vente, pouvant être exercé par une collectivité dans un objectif d'intérêt général.

Il s'agit d'une possibilité offerte aux départements, mais non d'une obligation.

Dans les communes dotées d'un plan local d'urbanisme (PLU) approuvé ou d'un plan d'occupation des sols (POS) rendu public, les zones de préemption

ne peuvent être créées par le département « qu'avec l'accord du conseil municipal » (art. L142-3, al. 2 et R142-4, al. 2 CU). Dans les communes dépourvues d'un tel document, il est prévu une procédure de « passer outre » à défaut d'accord du conseil municipal : la zone de préemption peut dans ce cas être créée par le conseil général avec l'accord du préfet.

### ► Champ d'application

#### Les territoires concernés

Les départements disposent d'un droit de préemption, à l'occasion des aliénations à titre onéreux, sous toutes formes. La délimitation des zones de préemption a lieu par délibération du conseil général, assortie de plans de situation et de délimitation, avec formalités de publicité, et diffusion dans les mairies concernées pour mise à disposition du public.

- Par principe, ce droit porte sur des terrains nus, où les droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou jouissance de terrains.
- Par exception, les terrains bâtis peuvent être préemptés, s'ils sont de dimension suffisante pour l'ouverture au public et de localisation stratégique pour la politique du département.

#### La loi relative au développement des territoires ruraux

Il faut souligner que la loi du 23 février 2005

#### Document téléchargeable :

« La contribution des départements à la politique de protection des espaces naturels », rapport de l'inspection générale de l'environnement, mars 2003

[www.ecologie.gouv.fr](http://www.ecologie.gouv.fr)

#### Pour en savoir plus :

« La loi relative au développement des territoires ruraux », DGFAR, juillet 2005

[www.agriculture.gouv.fr](http://www.agriculture.gouv.fr)

> Certu 2006/95



#### Textes de référence :

Code de l'urbanisme : Art. L142-1 et s. ; R142-1 et s. ; L143-1 et s.

Code de l'environnement : Art. L322-1 et s.

Code rural : Art. L143-1 et s.

relative au développement des territoires ruraux (art. L143-1 CU et s. ; art. L143-1 et s. C Rural) **a étendu le principe de protection par acquisition :**

- aux espaces **agricoles** ;
- aux espaces **naturels périurbains**.

Le département est compétent pour déterminer des périmètres d'intervention dans lesquels des achats par préemption seront possibles, soit :

- **directement ou par délégation**, au titre des espaces naturels sensibles ;
- **par la SAFER**, sur la base des dispositions du code rural.

## ► Mise en œuvre

### La préemption

Toute vente à titre onéreux est subordonnée, dans les zones de préemption, à **une déclaration préalable (DIA)** au conseil général. Si un accord amiable n'intervient pas sur le prix, celui-ci peut être fixé par le juge de l'expropriation.

Le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles doit être exercé dans un délai de 3 mois. Le silence des titulaires des droits de préemption et de substitution pendant cette période valant renonciation à la préemption (art. L142-4, al. 3 CU).

**NOTA :** Ce délai, qui est sensiblement plus long que celui applicable au DPU ou au droit de préemption dans les ZAD, permet au conservatoire du littoral lorsqu'il est territorialement compétent, ou à l'établissement public chargé de la gestion d'un parc national ou d'un parc naturel régional, ou encore à la commune d'exercer le droit de préemption par substitution, lorsque ce dernier n'est pas utilisé par le département dans un délai de 2 mois (art. R142-11, al. 1 CU).

Le département peut **déléguer l'exercice de son droit** ponctuellement ou sur des secteurs définis. Les délégataires sont désignés selon leur zone de compétence principale et peuvent être selon les situations : le conservatoire du littoral, les établissements publics gestionnaires d'un parc national ou régional, l'État, une collectivité territoriale ou un établissement public foncier (art. R142-11, al. 1 CU).

**NOTA :** Dans les secteurs de sa compétence, le conservatoire du littoral peut, lorsque le départe-

ment n'a pas instauré de zone de préemption au titre des espaces naturels sensibles, prendre l'initiative de l'institution d'une zone de préemption (*cf. fiche n°34*).

### La vocation des terrains

Les terrains acquis et intégrés au domaine public départemental sont inaliénables. Ils ont **pour vocation à être aménagés pour leur ouverture au public**, sauf exception fondée sur la fragilité du milieu naturel. De même, des raisons tenant à la sécurité justifient que des parcelles ne soient pas rendues accessibles au public (*CE n°277562 du 7 juin 2006, requête du département du Var, Recueil Lebon*).

L'aménagement réalisé doit être compatible avec la sauvegarde des sites, paysages et milieux naturels. Ainsi **les seuls équipements légers** admis sur les terrains sont ceux **nécessités par leur gestion et mise en valeur et l'accueil du public**.

### La gestion des terrains

Le département propriétaire peut intervenir directement ou confier la gestion des espaces aménagés à une personne publique ou privée y ayant vocation : collectivités territoriales, établissements publics ou associations. Des conventions organisent cette mission.

### La taxe départementale des ENS

Les départements peuvent instaurer **une taxe départementale des espaces naturels sensibles** perçue sur les autorisations d'urbanisme délivrées dans le département, qui participe aux frais d'acquisition, d'aménagement et de gestion des espaces (art. L142-10 CU).

### Les autres compétences du département

Hormis le droit de préemption, et dès lors qu'il a institué la taxe départementale des espaces naturels sensibles, le département dispose dans les communes non dotées de documents d'urbanisme opposables, de pouvoirs importants de préservation de ces espaces, par arrêté :

- Il peut déterminer les bois, forêts et parcs dont la préservation nécessite l'application du régime des espaces boisés classés (art. L130-1 CU) ;
- Il peut protéger les sites compris dans une zone de préemption, en interdisant de construire, de démolir ou d'exécuter certains travaux, hormis ceux utiles à l'exploitation agricole (art. L142-11 CU).

## ► Intérêts et limites de l'outil

### Les atouts des ENS

- ♦ La procédure de préemption en espaces naturels sensibles de la compétence des départements permet de **protéger les milieux naturels par des moyens juridiques, techniques et financiers adaptés** aux particularités de cette mission.
- ♦ Ces actions sont complémentaires des actions de préemption qui peuvent être menées par les communes en milieu urbain et surtout des SAFER en milieu rural.

### Mise en garde

- ♦ Le patrimoine acquis par cette procédure est important, plus de 70 000 hectares. Ce patrimoine est néanmoins **hétérogène**, notamment en raison des évolutions dans la définition de ces espaces.

**Cete**  
Centres d'Études Techniques de l'Équipement

**Certu**  
Centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques  
9, rue Juliette Récamier  
69456 Lyon Cedex 06  
Tel : 04 72 74 58 00  
Télécopie : 04 72 74 59 00  
www.certu.fr

**DGUHC**  
Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction  
Arche sud  
92055 La Défense Cedex  
Tel : 01 40 81 21 22  
Télécopie : 01 40 81 91 40  
www.logement.equipement.gouv.fr

# Les dispositifs opérationnels et réglementaires liés à l'habitat

Les dispositifs opérationnels et réglementaires présentés ici, OPAH, ORU, PRI, PSMV, PIG, RHI, secteurs sauvegardés et ZPPAUP, sont des outils répondant à des préoccupations d'habitat.

## Opération Programmée de l'Amélioration de l'Habitat (OPAH)

*Code de la Construction et de l'Habitation : Art. L303-1  
Circulaire n°2002-68/UHC/IUH4/26 du 8 novembre  
2002, relative au OPAH et aux PIG*

Les OPAH ont pour objet la **réhabilitation du parc immobilier**. Elles tendent à améliorer l'offre de logements, en particulier locatif et ainsi à maintenir ou à développer les services de voisinage dans le respect du PLH.

Aujourd'hui, il existe trois types d'OPAH :

- **L'OPAH de droit commun** dont l'objet est de revaloriser des quartiers et leur habitat ;
- **L'OPAH de renouvellement urbain** qui a pour ambition de traiter les « zones urbaines et sociales les plus difficiles en créant des dispositifs faisant appel à des interventions foncières ou immobilières et à des outils coercitifs de droit public (traitement de l'insalubrité, démolitions...) » avec des subventions fortement majorées par l'État. Elle permet de coordonner différents outils ( PRI, RHI, PSMV, ZPPAUP ) dans le cadre de l'OPAH ;
- **L'OPAH de revitalisation rurale** qui concerne les zones rurales en cours de «dévitalisation». Il s'agit des espaces ruraux qui se caractérisent par des déséquilibres démographiques, de revenus, et des conditions de vie difficiles.

Les OPAH sont conçues et mises en œuvre conjointement par l'État (avec le préfet de Région qui fixe les priorités et répartit les aides), l'ANAH et les communes qui signent **une convention**. Cette convention précise :

- les périmètres d'intervention ;
- la participation de chaque partenaire ;
- la liste des actions visant à maintenir les populations, services et équipements.

La concertation auprès des habitants dure un mois après la signature de la convention.

Les OPAH peuvent se dérouler sur 5 ans (délai maximal) avec un minimum de 3 ans.

## Opération de Renouvellement Urbain (ORU)

Mises en place dans le cadre de la politique de la ville en 1991, les opérations de renouvellement urbain (ORU) étaient avec les Grands Projets de Ville (GPV), l'un des deux types d'intervention du programme national de renouvellement urbain **initié par le comité interministériel à la ville**.

Définis par la loi SRU, les objectifs du renouvellement urbain sont :

- reconquérir des terrains laissés en friche ;
- restructurer des quartiers d'habitat social ;
- rétablir l'équilibre de la ville.

Ce concept a été remplacé par celui de la rénovation urbaine qui a concentré son action sur les Zones Urbaines Sensibles.

Depuis 2003, l'Agence Nationale de la Rénovation Urbaine (ANRU) en signant des conventions, met en œuvre le Programme National de Rénovation Urbaine. Elle coordonne ainsi les moyens pour **intervenir en priorité dans les ZUS, mais aussi dans les GPV et les ORU**, et par dérogation dans les quartiers présentant des caractéristiques analogues.

### Illustration par un cas concret :

« Renouvellement urbain en  
tissu ancien, le centre  
historique de Bordeaux »,  
DGUHC-CERTU-CETE Sud-  
Ouest, fiche n°3, juillet  
2004

[www.certu.fr](http://www.certu.fr)

> Certu 2006/96



## Périmètre de Restauration Immobilière (PRI)

*Code de l'urbanisme : Art. L313-4 et s. ; R313-24 et s.  
Loi dite Malraux n°62-903 du 4 août 1962*

Créé en 1962, le PRI est une procédure qui  **vise à restaurer ou remettre en état d'habitabilité un immeuble ou ensemble de logements** d'un périmètre créé à cet effet. Cette démarche s'inscrit dans une politique de revitalisation de quartiers et peut venir en complément d'une OPAH ou d'une OPAH-RU.

L'échelle d'intervention va de l'immeuble au quartier.

## Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur (PSMV)

*Code de l'urbanisme : Art. L313-1 ; R313-5 et s.  
Loi dite Malraux n°62-903 du 4 août 1962*

Il s'agit de  **l'outil juridique et opérationnel des secteurs sauvegardés** . Les procédures d'élaboration sont identiques à celles d'un PLU et disposent des mêmes règles sauf sur quelques points. Il se substitue au PLU sur son périmètre.

Ce document désigne les immeubles à modifier ou pas : démolition, enlèvement altération, etc. Il précise que des espaces non bâtis peuvent y être intégrés (squares jardin, bois...).

Ces spécificités caractérisent sa triple fonction de  **document opérationnel, de protection et de planification** . Il doit être compatible avec le schéma de secteur et le SCOT.

## Programme d'Intérêt Général (PIG)

*Code de la Construction et de l'Habitation : Art. R327-1  
Circulaire n°2002-68/UHC/IUHA relative au OPAH et aux PIG*

Cette procédure est initiée par l'État ou par les collectivités locales bénéficiaires d'une convention de délégation des aides à la pierre. Elle vise à apporter des solutions à des problèmes spécifiques en matière d'amélioration de l'habitat dans des ensembles de logements ou d'immeubles à différentes échelles (agglomération, bassin d'habitat, canton, pays voire département...).

Ainsi le champ d'intervention peut être le logement des personnes âgées, des personnes handicapées, des étudiants, jeunes travailleurs...

## Résorption de l'Habitat Insalubre (RHI)

*Code de la Santé Publique : Art. L1331-1 et s.  
Loi dite Vivien n°70-612 du 10 juillet 1970*

Applicable aux locaux à usage d'habitation, cette procédure d'expropriation qui déroge au droit commun, est large. Elle couvre les immeubles ayant fait l'objet d'une déclaration d'insalubrité, les immeubles compris dans un périmètre d'insalubrité, des terrains (bidonvilles) et bâtiments (caves, greniers...) utilisés de façon « impropre » à l'habitation ou des locaux surpeuplés même s'ils ne sont pas insalubres mais présentant un danger pour la santé de leurs occupants.

Suivant l'échelle d'intervention (îlot ou groupe d'îlots), cette procédure peut constituer une opération d'aménagement au titre de l'article L300-1 du CU et bénéficier alors de ce régime d'actions.

## Secteur Sauvegardé

*Code de l'urbanisme : Art. L313-1 et s. ; R313-1 et s.  
Loi dite Malraux n°62-903 du 4 août 1962*

Institué avec le PRI en 1962, cette procédure permet de sauvegarder des îlots bâtis ou non présentant un intérêt historique ou esthétique qu'il conviendrait de préserver. Il est créé par l'autorité administrative sur demande ou avec l'accord de la commune ou de l'EPCI compétent en matière de PLU. La décision de création d'un Secteur Sauvegardé vaut prescription du PSMV et met en révision le PLU. Le PSMV fixe aussi le régime juridique du secteur.

## Zone de Protection du Patrimoine Architectural Urbain et Paysager (ZPPAUP)

*Code du patrimoine : Art. L642-1 et s.*

Ces zones ont vocation à permettre la protection des monuments historiques et leurs alentours, les quartiers, les sites et les espaces à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique, historique ou culturel.

Elles résultent d'une concertation entre l'État et les communes et sont lancées à l'initiative du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI compétent en matière de PLU. La décision de création est prise par le maire ou le président de l'EPCI après enquête publique, avis de la commission régionale du patrimoine et des sites et accord du préfet de région. Si un monument historique est concerné par cette démarche, la décision est prise conjointement entre le ministère de la culture et celui en charge de l'urbanisme. La ZPPAUP s'impose en tant que servitude d'utilité publique au PLU auquel elle est annexée.

**Cete**  
Centres d'Études Techniques de l'Équipement

**Certu**  
Centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques  
9, rue Juliette Récamier  
69456 Lyon Cedex 06  
Tel : 04 72 74 58 00  
Télécopie : 04 72 74 59 00  
www.certu.fr

**DGUHC**  
Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction  
Arche sud  
92055 La Défense Cedex  
Tel : 01 40 81 21 22  
Télécopie : 01 40 81 91 40  
www.logement.equipement.gouv.fr

# Lexique

<b>ABF</b>	Architecte des bâtiments de France
<b>ADEME</b>	Agence gouvernementale de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
<b>AFNOR</b>	Agence française de normalisation
<b>AFU</b>	Association foncière urbaine
<b>ANAH</b>	Agence nationale d'amélioration de l'habitat
<b>ANPE</b>	Agence nationale pour l'emploi
<b>ANRU</b>	Agence nationale de rénovation urbaine
<b>AOTU</b>	Autorité organisatrice des transports urbains
<b>ARHLM</b>	Associations régionales d'organismes d'habitat social
<b>BD Alti</b>	Base de données (données altimétriques - IGN)
<b>BD Carto</b>	Base de données (données cartographiques - IGN)
<b>BD Ortho</b>	Base de données (données orthophotographiques - IGN)
<b>BD Parcellaire</b>	Base de données (données parcellaire - IGN)
<b>BD Topo</b>	Base de données (données topographiques - IGN)
<b>BE</b>	Bassin d'emploi
<b>BIENS</b>	Cédérom / base de données (Chambre notariale) en région Île-de-France
<b>CAUE</b>	Conseil en architecture urbanisme et environnement
<b>CC</b>	Carte communale
<b>CCI</b>	Chambre de commerce et d'industrie
<b>CDEC</b>	Commission départementale d'équipement commercial
<b>CDT</b>	Comité départemental du tourisme
<b>CERTU</b>	Centre d'études sur les réseaux, transports, urbanisme et constructions publiques
<b>CETE</b>	Centre d'étude technique de l'équipement
<b>CSP</b>	Catégories socio-professionnelles (appelées aussi PCS)
<b>CSRPN</b>	Conseil scientifique régional du patrimoine naturel
<b>CSTB</b>	Centre scientifique et technique du bâtiment
<b>CU</b>	Certificat d'urbanisme
<b>DAEI</b>	Direction des affaires étrangères et internationales (ministère des transports)
<b>DCS</b>	Dossier communal synthétique
<b>DDAF</b>	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
<b>DDASS</b>	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
<b>DDE</b>	Direction départementale de l'équipement
<b>DDRM</b>	Dossier départemental des risques majeurs
<b>DDTEFP</b>	Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
<b>DGI</b>	Direction générale des impôts
<b>DIA</b>	Déclaration d'intention d'aliéner
<b>DICRIM</b>	Document d'information communal sur les risques majeurs
<b>DIR</b>	Direction interrégionale des routes
<b>DIREN</b>	Direction régionale de l'environnement
<b>DOM</b>	Département d'outre-mer
<b>DRAC</b>	Direction régionale des affaires culturelles
<b>DRASS</b>	Direction régionale des affaires sanitaires et sociales



<b>DRE</b>	Direction régionale de l'équipement
<b>DRIRE</b>	Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
<b>DRTEFP</b>	Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
<b>DSP</b>	Délégation de service public
<b>DTA</b>	Directive territoriale d'aménagement
<b>EBC</b>	Espaces boisés classés
<b>EDD</b>	Études de danger
<b>EDF</b>	Électricité de France
<b>EP</b>	Eaux pluviales
<b>EPCI</b>	Établissement public de coopération intercommunal
<b>EPF</b>	Établissement public foncier
<b>EPLS</b>	Enquête sur le parc locatif social (DDE / DRE)
<b>ER</b>	Emplacement réservé
<b>EU</b>	Eaux usées
<b>FILOCOM</b>	base de données (Fichier du logement à la commune - Ministère des transports DAEI – extraction CETE Nord Picardie)
<b>FNAIM</b>	Fédération nationale des agences immobilières
<b>GART</b>	Groupement des autorités régulatrices des transports
<b>GDF</b>	Gaz de France
<b>GEOKIT</b>	logiciel / base de données (Statistiques socio-démographiques - DDE)
<b>GEOLANDIS</b>	base (Géoméditerranée)
<b>HLM</b>	Habitation à loyer modéré (Office)
<b>HQE</b>	Haute qualité environnementale
<b>IAURIF</b>	Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région île de France
<b>ICPE</b>	Installations classées pour la protection de l'environnement
<b>IFEN</b>	Institut français de l'environnement
<b>IFN</b>	Institut forestier national
<b>IGN</b>	institut géographique national
<b>IMO</b>	base de données (prix des transactions – DGI)
<b>INERIS</b>	Institut national de l'environnement industriel et des risques
<b>INPN</b>	Inventaire national du patrimoine naturel
<b>INSEE</b>	Institut nationale de la statistique et des études économiques
<b>IRIS</b>	base de données (Îlots regroupés selon l'information statistique - INSEE)
<b>MEDD</b>	Ministère de l'écologie et du développement durable
<b>MH</b>	Monument historique
<b>MIES</b>	Mission interministérielle de l'effet de serre
<b>MISE</b>	Mission inter service de l'eau
<b>MJC</b>	Maison des jeunes et de la culture
<b>ODEC</b>	Observatoire départemental des équipements commerciaux
<b>ONC</b>	Office national de la chasse
<b>ONF</b>	Office national des forêts
<b>OPAC</b>	Office public d'aménagement et de construction
<b>OPAH</b>	Opération programmée d'amélioration de l'habitat
<b>PAC</b>	« Porter à connaissance »
<b>PADD</b>	Projet d'aménagement et de développement durable (PLU ou SCOT)
<b>PAE</b>	Programme d'aménagement d'ensemble
<b>PC</b>	Permis de construire
<b>PCI</b>	Plan cadastral informatisé
<b>PCS</b>	Professions et catégories socio-professionnelles (appelées aussi CSP)
<b>PCS</b>	Plan communal de secours
<b>PDALPD</b>	Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
<b>PDU</b>	Plan de déplacements urbains
<b>PEB</b>	Plan d'exposition au bruit

**Cete**  
Centres d'Études Techniques de l'Équipement

**Certu**  
Centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques  
9, rue Juliette Récamier  
69456 Lyon Cedex 06  
Tel : 04 72 74 58 00  
Télécopie : 04 72 74 59 00  
www.certu.fr

**DGUHC**  
Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction  
Arche sud  
92055 La Défense Cedex  
Tel : 01 40 81 21 22  
Télécopie : 01 40 81 91 40  
www.logement.equipement.gouv.fr



<b>PERVAL</b>	Cédérom / base de données (Chambre des notaires) en province
<b>PLAI</b>	Prêt locatif aidé d'intégration
<b>PLD</b>	Plan local de déplacements
<b>PLH</b>	Programme local de l'habitat
<b>PLS</b>	Prêt locatif social
<b>PLU</b>	Plan local d'urbanisme
<b>PLUS</b>	Prêt locatif à usage social
<b>PNN</b>	Parc naturel national
<b>PNR</b>	Parc naturel régional
<b>POS</b>	Plan d'occupation des sols
<b>PPA</b>	Plan de protection de l'atmosphère
<b>PPI</b>	Plan particulier d'intervention
<b>PPR</b>	Plan de prévention des risques
<b>PPRI</b>	Plan de prévention des risques inondation
<b>PPRIF</b>	Plan de prévention des risques incendies de forêt
<b>PPRN</b>	Plan de prévention des risques naturels
<b>PPRT</b>	Plan de prévention des risques technologiques
<b>PREDIS</b>	Plan régional d'élimination des déchets industriels spéciaux
<b>PRQA</b>	Plan régional de la qualité de l'air
<b>PSMV</b>	Plan de sauvegarde et de mise en valeur
<b>PSS</b>	Plan de secours spécialisé
<b>PTZ</b>	Prêt à taux zéro (DRE / DDE)
<b>PVR</b>	Participation pour voirie et réseaux
<b>RD</b>	Route départementale
<b>RGA</b>	Recensement général de l'agriculture (DDAF)
<b>RGP</b>	Recensement général de la population (devenu RP)
<b>RHI</b>	Résorption de l'habitat insalubre
<b>RIF</b>	Région Île-de-France
<b>RN</b>	Route nationale
<b>SAGE</b>	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
<b>SAR</b>	Schéma d'aménagement régional (en DOM)
<b>SCOT</b>	Schéma de cohérence territorial
<b>SHON</b>	Surface hors œuvre nette
<b>SD</b>	Schéma directeur
<b>SDAU</b>	Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme
<b>SDAGE</b>	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
<b>SDAP</b>	Service départemental de l'architecture et du patrimoine
<b>SDC</b>	Schéma de développement commercial
<b>SDEC</b>	Schéma de développement et d'équipement commercial (remplacé par SDC)
<b>SDIS</b>	Service départemental d'incendie et de secours
<b>SEVESO</b>	Classement des entreprises ou activités selon les risques technologiques
<b>SIA</b>	Syndicat intercommunal d'assainissement
<b>SIG</b>	Système d'information géographique
<b>SIRENE</b>	base de données (Entreprises - INSEE)
<b>SITADEL</b>	base de données (Données sur les PC - DRE)
<b>SIVOM</b>	Syndicat intercommunal à vocation multiple
<b>SIVU</b>	Syndicat intercommunal à vocation unique
<b>SGAR</b>	Secrétariat général de l'administration régionale (Préfecture de région)
<b>SN</b>	Service navigation (VNF)

<b>SNCF</b>	Société Nationale des chemins de fer français
<b>SNDD</b>	Stratégie nationale de développement durable
<b>SPPPI</b>	Secrétariat permanent pour la prévention des risques (S3PI)
<b>SRU</b>	Loi Solidarité et Renouvellement Urbain
<b>STU</b>	Syndicat des transports urbains
<b>SUP</b>	servitude d'utilité publique
<b>TC</b>	Transports en commun, ou Transports collectifs
<b>TER</b>	Train express régional
<b>TGV</b>	Train à grande vitesse
<b>TMD</b>	Transport des matières dangereuses
<b>UH</b>	Loi Urbanisme Habitat
<b>USH</b>	Union sociale de l'habitat
<b>VNF</b>	Voies navigables de France
<b>VTT</b>	Vélo tous terrains
<b>ZAC</b>	Zone d'aménagement concerté
<b>ZAD</b>	Zone d'aménagement différé
<b>ZICO</b>	Zones Importantes pour la Conservation des Oiseaux
<b>ZNIEFF</b>	Zone naturelle d'intérêt écologique, floristique et faunistique
<b>ZPPAUP</b>	Zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager

#### **Cete**

Centres d'Études Techniques de l'Équipement

#### **Certu**

Centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques  
9, rue Juliette Récamier  
69456 Lyon Cedex 06  
Tel : 04 72 74 58 00  
Télécopie : 04 72 74 59 00  
[www.certu.fr](http://www.certu.fr)

#### **DGUHC**

Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction  
Arche sud  
92055 La Défense Cedex  
Tel : 01 40 81 21 22  
Télécopie : 01 40 81 91 40  
[www.logement.equipement.gouv.fr](http://www.logement.equipement.gouv.fr)



© Certu 2006

Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer

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

Toute reproduction intégrale ou partielle, faite sans le consentement du Certu est illicite (loi du 11 mars 1957). Cette reproduction par quelque procédé que se soit, constituerait une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

Coordination : Service éditions Certu (B. Daval)

Impression : JOUVE (53) Mayenne Tél. 01 44 76 54 40

Achévé d'imprimer : novembre 2006

Dépôt légal : 4<sup>e</sup> trimestre 2006

ISBN 10 : 2-11-096249-6

ISBN 13 : 978-2-11-096249-2

**CETE**

**Certu**

**direction générale  
de l'Urbanisme  
de l'Habitat et  
de la Construction**

centres d'Études  
techniques de  
l'Équipement

centre d'Études  
sur les réseaux,  
les transports,  
l'urbanisme et les  
constructions publiques  
9 rue Juliette Récamier  
69456 Lyon cedex 06  
téléphone : 04 72 74 58 00  
télécopie : 04 72 74 59 00  
[www.certu.fr](http://www.certu.fr)

Arche sud  
92055 La Défense  
cedex  
téléphone :  
01 40 81 21 22  
télécopie :  
01 40 81 91 40