

Certu

CETE
Nord Picardie

Acquérir le foncier

Les réserves foncières en vue d'un projet d'aménagement



© Laurent Mignaux/METL-MEDDE

La hausse des marchés fonciers et immobiliers, et la complexification des procédures et des programmes d'aménagement rendent aujourd'hui l'anticipation foncière indispensable. Plusieurs outils sont à disposition des collectivités locales pour leur permettre de constituer des réserves foncières et ainsi maîtriser leur projet d'urbanisation.

Définition

La constitution d'une réserve foncière correspond à l'acquisition progressive de terrains ou de bâtiments, dans l'intérêt général, au moyen ou non de prérogatives de puissance publique, afin d'anticiper des actions ou opérations d'aménagement tel que défini à l'article L.300-1 du Code de l'urbanisme (CU). **Le concept de réserve foncière est donc défini par le droit qui encadre précisément les champs d'intervention des collectivités locales.** Le Code de l'urbanisme y consacre le titre II du livre II tout en faisant

référence à l'outil dans d'autres dispositions, notamment celles relatives aux établissements publics fonciers et celles sur le droit de préemption.

Plusieurs outils permettent de saisir les opportunités foncières en amont d'une opération pour éviter que les emprises nécessaires au projet reçoivent une affectation qui compromette ou complexifie sa mise en œuvre.

Certu 2013/30



MINISTÈRE
DE L'ÉGALITÉ
DES TERRITOIRES
ET DU LOGEMENT

MINISTÈRE
DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT
DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

ADEF
Études Foncières

gridaun

Éditions du Certu
Collection Références

Champ d'application

■ **Objet**

Les réserves foncières doivent permettre de réaliser :

- des opérations d'aménagement, telles que les ZAC, les opérations de restauration immobilière, les lotissements, les permis de construire groupés, les remembrements et groupements de parcelles par des AFU ;
- des actions 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.

Nota

Au sens de l'article L.300-1 du CU, « Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels ».

Cette définition exclut du champ des réserves foncières deux missions :

- d'abord, la constitution d'un portefeuille foncier **sans but précis**, et dont la vocation serait d'avoir une action contra-cyclique sur le marché (laquelle implique d'agir sur le long terme). Cet objectif, prévu initialement dans la loi de 1967, a progressivement disparu, la constitution d'une réserve foncière étant subordonnée à l'existence d'un projet d'aménagement, même général ;

Mise en œuvre

■ **Acteurs**

Les organismes habilités à acquérir des immeubles en vue de constituer des réserves foncières sont les suivants (art. L.221-1 CU) :

- l'État ;
- les collectivités locales ou leurs groupements y ayant vocation ;
- les syndicats mixtes ;
- les établissements publics mentionnés aux articles L.321-1 et L. 324-1, soit les établissements publics fonciers, locaux ou d'État, et les établissements publics d'aménagement ;
- les grands ports maritimes ;
- par délégation, les bénéficiaires d'une concession d'aménagement (L.300-4 CU).

- ensuite, l'acquisition **d'espaces à vocation agricole** n'est pas considérée à proprement parler comme la constitution de réserves foncières. Le recours aux périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN), introduits par la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, relève donc d'une action de protection.

Une analyse de la jurisprudence indique que les réserves foncières doivent répondre à des projets d'une certaine ampleur, à un effort d'organisation ou à un certain degré de complexité, ce qui n'est, en tout état de cause, pas le cas d'une opération unique ou isolée.

La mise en place de certaines réserves foncières exige que les acquisitions soient compatibles avec le SCoT. L'article L.122-1-15 du CU prévoit que les opérations foncières définies par décret respectent le document d'orientation et d'objectifs des SCoT, dans un rapport de compatibilité. Il s'agit des ZAD, des périmètres provisoires de ZAD ainsi que des réserves foncières d'un seul tenant de plus de 5 ha constituées par des collectivités territoriales et des établissements publics (art. R.122-5 CU).

À noter que dans une perspective dépassant le cadre du Code de l'urbanisme, les acteurs privés (promoteurs) peuvent constituer leurs propres réserves, même si le portage foncier présente aujourd'hui un intérêt limité en raison de son poids dans le bilan d'une opération.

■ **Moyens d'action**

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

- la **voie amiable**, qui reste la voie privilégiée en général ;
- le droit de préemption, dont :
 - le **droit de préemption urbain** (DPU), cf. fiche spécifique,
 - le droit de préemption dans les **zones d'aménagement différé** (ZAD), cf. fiche spécifique,
 - le droit de préemption sur les **fonds de commerces**, cf. fiche spécifique ;

- l'**expropriation** pour cause d'utilité publique (dont l'expropriation à des fins de constitution de réserve foncière, telle que définie par l'article L.221-1 CU), *cf.* fiche spécifique.

Par ailleurs, la référence au projet joue un rôle clef lorsqu'il s'agit de justifier le recours à des outils tels que le DPU, le DP ZAD ou l'expropriation, pour créer une réserve foncière. Le titulaire de ces droits doit faire preuve de vigilance sur ce point, en rappelant, dans le cadre du DPU et du DP ZAD notamment, explicitement les objectifs poursuivis, sans se contenter de renvoyer au L.300-1.

■ Outils complémentaires

En vue d'un projet d'aménagement, les communes peuvent instituer, par le biais de leur PLU (L.123-2 CU) les outils qui ne constituent pas à proprement parler des réserves foncières mais qui garantissent la possibilité de maîtriser du foncier identifié comme stratégique par la collectivité :

- des **emplacements réservés** (*cf.* fiche spécifique) ;
- des **secteurs réservés** (*cf.* fiche spécifique) ;
- des **périmètres d'attente d'un projet d'aménagement global** (Papag).

■ Cas particulier des espaces naturels

Pour la constitution de réserves foncières naturelles, les départements disposent d'un droit de préemption spécifique sur les espaces naturels sensibles (ENS) ; *cf.* fiche spécifique. Ce droit de préemption spécifique peut être délégué en partie, par exemple au Conservatoire du littoral ; *cf.* fiche spécifique.

Le Conservatoire du littoral dispose d'un droit de préemption qui lui est propre (art. L.142-3 CU) introduit par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Les Safer bénéficient également d'un droit de préemption, qui s'applique aux territoires ruraux et peut s'exercer dans le cadre d'une mission de préservation des espaces naturels ; *cf.* fiche spécifique.

Enfin, les départements disposent d'un droit de préemption au titre de la politique des espaces naturels sensibles dans les espaces définis en tant que PAEN (art. L.143-1 CU).

Gestion des réserves foncières

■ Valorisation

En attendant leur utilisation finale, les réserves foncières doivent être gérées « en bon père de famille » (art. L.221-2 CU). Les biens mis en réserve doivent donc être entretenus et peuvent faire l'objet d'une valorisation via une concession temporaire (art. L.122-1 CU).

La cession en pleine propriété est interdite (art. L.221-2 CU) sauf à destination d'autres personnes publiques et uniquement en vue de la réalisation des opérations prévues lors de la constitution de la réserve. C'est également vrai dans le cadre de terrains acquis par voie d'une expropriation (L.21-1 6 du Code de l'expropriation).

■ Droits des anciens propriétaires

Aucun texte ne détermine le délai dont disposent les personnes publiques pour affecter les immeubles à l'action ou à l'opération d'aménagement ayant justifié la mise en place d'une réserve foncière.

Dans le cadre de terrains acquis via préemption, le droit de rétrocession peut s'exercer si, avant l'expiration d'un délai de cinq ans, l'autorité titulaire du droit de préemption utilise le bien à d'autres fins que celles envisagées par l'article L.300-1 du Code de l'urbanisme (art. L.213-11, al. 2, CU).

Pour les biens issus d'une expropriation, un droit de rétrocession est ouvert pendant trente ans aux anciens propriétaires lorsque ces biens n'ont pas reçu la destination prévue par la DUP dans un délai de cinq ans (art. L.12-6 C. du Code de l'expropriation).

Nota

La question des conséquences de l'absence d'affectation d'un bien exproprié mis en réserve et n'ayant toujours pas reçu d'affectation au bout de 19 ans a fait l'objet d'un jugement de la Cour européenne des Droits de l'homme (CEDH 2 juillet 2002, Motais de Narbonne c. France, req. n° 48161/99). La CEDH a condamné l'État français à indemniser les propriétaires de la privation de la plus-value liée à l'augmentation importante de la valeur des terrains au cours de cette période. L'arrêt ne remet toutefois pas en cause le procédé de la réserve foncière.

Par ailleurs, la Cour de cassation a estimé que l'obligation de rétrocession prévue en matière d'expropriation s'applique aussi aux terrains acquis pour constituer des réserves foncières (Cass. civ. 28 juin 2009, n° 07-20353) ce qui correspond à un changement de position de cette dernière.

Intérêts et mises en garde

■ Intérêts

- Les acquisitions foncières permettent **la maîtrise de l'urbanisation** par la collectivité publique. Même dans les secteurs où elle n'a pas de projet avancé, la maîtrise du foncier (ou uniquement de quelques parcelles clés) peut lui permettre d'imposer **lors de la cession du foncier** ce que les règles du document d'urbanisme ne sont pas en mesure d'imposer seules (contenu du programme, qualité de l'architecture...). Dans ce cas, les prescriptions de la commune sont mentionnées dans un cahier des charges (techniques, architecturales et environnementales) annexé à l'acte de vente.
- La constitution d'un portefeuille foncier, sur le temps long, peut être un bon moyen de jouer un rôle de **régulation des prix** dans les phases de hausse des marchés et de limiter la plus-value d'anticipation liée à l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux terrains ou à l'augmentation des droits à construire. La disponibilité de foncier doit aussi lui permettre de mener une action continue sur le long terme en matière de production de logements.
- En matière de financement des équipements, elle permet également de mieux répartir et négocier le coût des investissements publics (équipements de superstructure et d'infrastructure) et de bénéficier directement des **plus-values d'urbanisation** ainsi générées lors de la revente des terrains une fois équipés.
- En matière de **protection des espaces agricoles et naturels**, la propriété constitue une garantie plus forte que la réglementation, souvent volatile (elle change lors des révisions des documents d'urbanisme). La protection est particulièrement efficace lorsque les terrains tombent dans le domaine public (c'est le cas pour le Conservatoire du littoral ou les ENS).

■ Mises en garde

- Une politique de réserve foncière coûte cher ou en tout cas demande d'**investir à moyen ou long terme**. L'objectif ne doit pas être d'économiser de l'argent ou d'en gagner mais bien de se donner les moyens de mener dans de bonnes conditions des politiques d'aménagement du territoire et de logement. 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...);
 - les frais de portage, d'autant plus si la constitution de réserves foncières s'effectue dans le tissu urbain existant, car il y sera plus coûteux qu'en extension où les terrains sont non bâtis. Le coût de portage a notamment un poids très important dans les opérations de renouvellement urbain;
 - le risque d'avoir à vendre les terrains à un prix inférieur à celui auquel la collectivité les a acquis, en raison des cycles des marchés.
- Si elles n'excluent pas les opportunités, les acquisitions foncières doivent être **réfléchies et ciblées en fonction du projet** de la collectivité locale ou de ses opérateurs, afin de ne pas se retrouver face à un portage foncier coûteux ou propriétaire de terrains présentant peu d'intérêt ou difficilement exploitables. Le recours à une ingénierie foncière (en interne, via les établissements publics fonciers ou des experts immobiliers) est à ce titre déterminant avant toute acquisition : pour en mesurer l'intérêt et le risque, pour évaluer les conditions de valorisation et le juste prix d'achat.
- Une politique de réserves foncières **doit nécessairement répondre à une stratégie de développement** de la collectivité publique et à ce titre doit obligatoirement s'articuler avec les orientations des documents de planification (SCoT, PLU, PLH).



© photo-libre.fr

Textes de référence

- Code de l'urbanisme : art. L.121-1, L.121-2, L.300-1.

Pour en savoir plus...

- Gridauh, *La Modernisation des outils de l'action foncière*, 2012, 187 p., téléchargeable sur le site www.gridauh.org

Certu
Centre d'Études
sur les réseaux,
les transports,
l'urbanisme et
les constructions
publiques

2, rue Antoine Charial
CS 33297
69426 Lyon
Cedex 03
Tél. : 04 72 74 58 00
Fax : 04 72 74 59 00
www.certu.fr

© Certu 2013
La reproduction totale
ou partielle du
document doit être
soumise à l'accord
préalable du Certu.

N°ISSN : 2263-8725

Mise en page :
www.laurentmathieu.fr

La 1^{re} version de l'ouvrage « Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques » a été éditée en 2006. En 2012, un groupe de travail composé de la DGALN, du Certu, du Cete Nord-Picardie, du Gridauh et de l'Adef a actualisé et complété cette fiche.

Groupe de travail :

Guillaume Fauvet et Marc Morain (CERTU),
Stéphane Bost, Bertrand Hervier
et Christelle Payen (DGALN/DHUP),
Christelle Barassi et Magali Journet
(CETE NP/ PCI Foncier),
Jean-Pierre Lebreton (Gridauh)
et Yann Gérard (ADEF).

Rédacteurs associés :

Pascal Planchet, Soazic Marie,
Pierre Galan (GRIDAUH),
Vincent Caumont (CETE NP/ PCI Foncier).

Relecture :

Gilles Bentayou (CETE de Lyon),
Géraldine Bonnet (CERTU)

Contact : Département Urbanisme
Certu

Mél : urb.certu@developpement-durable.gouv.fr
Tél. : 04 72 74 59 10

