RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté Égalité Fraternité

Cerema
CLIMAT & TERRITOIRES DE DEMAIN

Guide foncier Outre-Mer

L'acquisition foncière

Le guide foncier outre-mer, composé de 8 fiches synthétiques, a été rédigé par le Cerema, à la demande de la Direction générale des Outres-mer.

Ce guide présente les différents enjeux relatifs aux questions foncières en outre-mer ainsi que les différents outils de clarification du désordre foncier et de mise en application des stratégies foncières et territoriales.

Pour accroître leur patrimoine, constituer des réserves foncières ou pour mettre en œuvre une stratégie foncière, pour vouloir y construire du logement ou plus largement pour y réaliser des opérations d'aménagement, les collectivités peuvent acquérir des biens ou terrains. L'acquisition de terrains par les collectivités constitue un maillon du projet d'aménagement de la collectivité.

Avant d'acquérir des «biens» les collectivités se voient offrir des prérogatives permettant de les maîtriser, de les figer dans la perspective d'un projet. Une fois la décision d'acquérir un bien prise, les acquisitions peuvent être réalisées selon deux modalités :

- soit à titre onéreux, selon des procédés de droit privé, à savoir l'achat et l'échange, ou des procédés de droit public, à savoir l'expropriation et le droit de préemption ;
- soit à titre gratuit, par le biais de l'acceptation de dons et legs ou de l'acquisition de biens sans maître.

Dans les DROM, les actions mises en place pour acquérir du foncier sont confrontées à des difficultés qui ont pu être mises en lumière dans les autres fiches du guide. On citera, par exemple, la difficile identification des propriétaires, les indivisions et successions non réglées ou les revendications de propriété lorsque la prescription trentenaire ne peut pas être opposée.

Fiche outils - Mai 2023

Les manques de moyens financiers et techniques des collectivités pour prendre en charge des acquisitions sont aussi identifiés comme une difficulté à mobiliser le foncier. Il arrive que la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique soit privilégiée pour faire « bouger les choses » et assurer le développement des territoires.

Enfin, et c'est peut-être là la principale contrainte, l'attachement à la propriété et la difficulté à convaincre les propriétaires de vendre leur bien et trouver un accord sur le prix de vente reste le principal obstacle à la mise en œuvre d'une procédure d'acquisition.

L'objectif de cette fiche est de décrire les prérogatives offertes aux collectivités et EPCI pour maîtriser le foncier de leur territoire et les différents procédés d'acquisition de biens par les collectivités. Enfin, cette fiche met en avant le rôle des établissements publics foncier, partenaire privilégié des collectivités concernant la maîtrise et l'acquisition du foncier.

Sommaire :

- **Les prérogatives ouvertes aux collectivités territoriales et EPCI en matière foncière**
- **Les établissements publics fonciers, partenaires fonciers de la collectivité**
- **Les modes d'acquisition par les collectivités territoriales**

  Différer l'acquisition du foncier

Les prérogatives ouvertes aux collectivités territoriales et EPCI en matière foncière

En amont d'une acquisition, une collectivité territoriale ou un EPCI a la possibilité de **maîtriser le foncier présent sur son territoire**. La maîtrise foncière permet de figer certaines situations, le temps pour la collectivité de réfléchir sur un projet ou le devenir d'une emprise foncière. Dans un premier temps, la collectivité va s'assurer de la maîtrise foncière d'un terrain avant de décider ou pas de l'acquérir ou de l'aménager.

Les intérêts d'une maîtrise foncière préalable sont nombreux mais dépendent avant tout du degré d'implication de la collectivité et des moyens dont elle dispose pour y répondre.

Il existe plusieurs outils pour une collectivité territoriale qui lui permettent de s'assurer de la maîtrise foncière sans pour autant s'en rendre toujours propriétaire. La nature et l'état d'avancement du projet mais aussi le mode de réalisation qu'elle souhaite voir adopter, ou encore les relations avec les acteurs publics ou privés du projet (propriétaires fonciers, aménageurs**,** bailleurs, promoteurs...), sont autant de critères de choix entre les différents outils répondant à cet enjeu.

Les établissements publics fonciers sont des partenaires indispensables aux collectivités pour assurer la maîtrise foncière. Le rôle de ces établissements sera mis en lumière sur l'ensemble des outils décrits dans cette fiche.

Les outils de la maîtrise foncière

Une collectivité peut mettre en place des outils de maîtrise foncière dans plusieurs cadres et à plusieurs moments de la vie d'un projet : au moment de l'élaboration de son plan local d'urbanisme ou par des délibérations spécifique propres à certains outils.

Les outils du PLU

Le périmètre d'attente de projet d'aménagement (PAPAG)

Prévu par le code de l'urbanisme (Art. L. 151-41/5°, L. 152-2 et R. 151-32), le Périmètre d'Attente de Projet d'Aménagement Global (PAPAG) est une servitude inscrite au plan local d'urbanisme qui permet à la collectivité d'interdire les constructions de manière temporaire dans l'attente d'un projet d'aménagement sans bénéficiaire ou destination précise.

Ce périmètre peut être mis en place dans les zones urbaines ou à urbaniser du PLU (zonage U ou AU), pour une durée maximale de 5 ans, et uniquement dans le cadre d'une procédure d'élaboration ou d'adaptation du PLU. Une justification de son intérêt doit être présente dans le PLU(i) (exemple : restructuration d'un secteur, renforcement de l'animation commerciale d'une zone, etc...).

Les documents graphiques et le règlement écrit du PLU font apparaître ces périmètres, la surface des constructions interdites et la date à laquelle la servitude sera levée.

L'intérêt d'un PAPAG est qu'il permet une certaine souplesse et offre un temps de réflexion à la collectivité dans l'attente de la définition précise du projet d'aménagement.

Pour en avoir plus sur le PAPAG :

Fiche outil Cerema :

http://outil2amenagement.cerema.fr/IMG/pdf/fiche_papag_v2_cle514b4a.pdf

Les emplacements réservés

L'emplacement réservé est une servitude qui permet de geler une emprise délimitée par un plan local d'urbanisme en vue d'une affectation prédéterminée.

Ils permettent d'anticiper l'acquisition d'un terrain en vue d'un projet précis et d'y interdire tout autre projet de construction dans l'attente de celui-ci.

Les emplacements réservés sont instaurés dans le cadre de l'élaboration d'un PLU, sans limite dans le temps, pour des projets au bénéfice d'une collectivité publique ou d'un service ou organisme public. Ils sont mis en place pour des projets de réalisation de voies ou ouvrages publics, d'espaces verts, d'installations d'intérêt général, d'espaces nécessaires aux continuités écologiques ou aux programmes de logements dans le respect des objectifs de mixité sociale en zones U ou AU.

Les emplacements réservés sont définis et illustrés dans la fiche « Anticipation et planification » du présent guide.

Pour en avoir plus sur les emplacements réservés :

Fiche outil Cerema :

http://outil2amenagement.cerema.fr/IMG/pdf/fiche_emplacements_reserves_v1_cle74ea8f.pdf

Les outils instaurés par délibération

D'autres outils permettent à la collectivité de garder la main sur la mobilisation du foncier en dehors du plan local d'urbanisme.

Le droit de préemption urbain

Le droit de préemption urbain (DPU) permet à la collectivité d'avoir une priorité sur l'acquisition d'un bien mis en vente.

Pour cela, sur délibération de son conseil municipal, la commune instaure une « périmètre de préemption » en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, d'actions ou d'opération d'aménagement telle que définie à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ou pour constituer des réserves foncières dans cette perspective. Dans ce périmètre, tout propriétaire d'un bien qui souhaite vendre n'est pas libre de choisir son acquéreur final et de procéder à la vente dans les conditions qu'il souhaite.

L'exercice de ce droit doit permettre à la collectivité de réaliser une opération d'intérêt général.

Le droit de préemption urbain peut être institué sur tout ou partie des zones U et AU des communes dotées d'un PLU ou d'une carte communale approuvés.

Le DPU peut être instauré par les communes et les EPCI à fiscalité propre compétents en matière de PLU. Dans les communes carencées qui ne respectent pas leurs obligations en matière de nombre de logements sociaux au titre de la loi SRU, le droit de préemption est transféré au préfet. Si nécessaire, le préfet peut instituer ou étendre ce droit.

Le DPU peut être délégué à un tiers (EPF, concessionnaire d'une opération d'aménagement par exemple) afin de faciliter la mise en œuvre des opérations d'aménagement.

L'instauration d'un périmètre de préemption a un impact direct sur le processus de vente par le propriétaire d'un bien qui y serait situé. En effet, celui-ci doit déposer une déclaration d'intention d'aliéner (DIA) indiquant le prix et les conditions de la vente, à la mairie de la commune. La DIA est transmise à l'autorité titulaire du droit de préemption.

Si celle-ci décide d'exercer son droit de préemption (ce n'est pas une obligation) elle devra en justifier l'objet.

La décision prise par le titulaire du droit de préemption d'exercer son droit de préemption ou les désaccords entre les parties sur le prix de vente impacteront directement les modalités de la vente (droit de délaissement, renonciation etc.).

Pour en avoir plus sur le DPU :

Fiche outil Cerema :

http://outil2amenagement.cerema.fr/IMG/pdf/fiche_dpu_v4_cle74c987.pdf

Les apports de la loi 22 août 2021 «Climat et résilience»

Le droit de préemption pour l'adaptation des territoires au recul du trait de côte

La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets a introduit un droit de préemption spécifique pour les biens exposés à l'érosion littorale dans les zones exposées au recul du trait de côte. Ce droit de préemption permet aux communes ou à l'EPCI concerné d'acquérir les biens situés sur les terrains qui ont vocation à disparaître.

Le droit de préemption pour l'adaptation des territoires au recul du trait de côte est institué automatiquement dans les zones impactées par le recul à écheance de 0-30 ans, au bénéfice de la commune ou de l'EPCI dont elle est membre lorsqu'il est compétent en matière de PLU ou de carte communale.

La collectivité peut instituer ce droit pour les terrains exposés au recul du trait de côte à échéance 30-100 ans.

Ce droit de préemption ne s'applique que sur les zones exposées au recul du trait de côte définies dans les documents graphiques du PLU ou du document qui en tient lieu.

Lorsque le droit de préemption pour l'adaptation des territoires au recul du trait de côte est institué, le droit de préemption urbain et le droit de préemption institué dans le cadre d'une ZAD (cf. plus haut) ne s'appliquent pas.

En zone naturelle, le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles (département ou Conservatoire du littoral) est prioritaire s'il a été mis en place.

Le code de l'urbanisme, dans ses articles L. 219-2 et suivants liste l'ensemble des cessions qui peuvent faire l'objet de ce droit de préemption, définit la procédure à suivre en cas d'intention de vendre du propriétaire du bien.

La commune ou l'EPCI qui devient propriétaire d'un bien après avoir fait jouer ce droit de préemption assure la gestion des biens acquis au regard de l'évolution prévisible du trait de côte et procède à leur renaturation. Elle peut éventuellement en confier la gestion à une personne publique ou privée y ayant vocation. Les biens peuvent faire l'objet, de façon transitoire, avant leur renaturation, d'une convention ou d'un bail en vue d'occuper, d'exploiter, d'aménager, de construire ou de réhabiliter des installations, ouvrages ou bâtiments en tenant compte de l'évolution prévisible du trait de côte..

Les EPF d'Etat ou les EPF locaux pourront être des partenaires pour travailler au côté des collectivités sur la recomposition littorale de leurs territoires.

-**Le droit de préemption urbain renforcé**

Il doit être noté que certains biens sont exclus de l'exercice du droit de préemption. Malgré l'instauration de la zone de préemption par la collectivité, les biens suivants ne pourront pas être concernés (Art. L. 211-4 Code de l'urbanisme) :

Les lots constitués de locaux d'habitation ou à usage professionnel et des locaux associés, compris dans un bâtiment effectivement soumis, à la date du projet d'aliénation, au régime de la copropriété. Cette copropriété doit être issue d'un partage total ou partiel d'une société d'attribution ou, en l'absence d'un tel partage, son règlement de copropriété doit avoir été publié au service de publicité foncière depuis au moins 10 ans, afin d'échapper au droit de préemption.

- Actions ou parts de sociétés coopératives de construction et donnant vocation à l'attribution d'un local d'habitation, professionnel ou mixte.

- Bâtiments achevés depuis moins de quatre ans.

Toutefois, par délibération motivée, la commune peut décider d'appliquer le droit de préemption urbain sur ces biens, sur la totalité ou certaines parties du territoire soumis à ce droit. On parle alors de « droit de préemption urbain renforcé ».

La zone d'aménagement différé

La zone d'aménagement différée (ZAD) est une procédure qui permet aux collectivités locales, via l'utilisation d'un droit de préemption particulier, de s'assurer progressivement de la maîtrise foncière de terrains où il est prévu à terme une opération d'aménagement, et ainsi d'éviter que l'annonce de ce projet ne provoque une envolée des prix.

La ZAD peut notamment être créée pour réaliser des réserves foncières afin de réaliser l'opération pour réaliser des grandes opérations d'aménagement (cf. Fiche « Aménagement du foncier »).

La ZAD peut être créée par le préfet de département ou par un EPCI à fiscalité propre compétent.

La ZAD ouvre un droit de préemption qui peut être exercé pendant 6 ans renouvelables à compter de la publication de l'acte qui l'a créée ou sur une période de 10 ans, renouvelable une fois, pour les grandes opérations d'aménagement.

Le droit de préemption ouvert peut être exercé par une collectivité publique (Etat, région, commune) ou un établissement public y ayant vocation ou par le concessionnaire d'une opération d'aménagement.

Pour en avoir plus sur la ZAD :

Fiche outil Cerema :

http://outil2amenagement.cerema.fr/IMG/pdf/fiche_zad_v2_cle763d1c.pdf

Les établissements publics fonciers, partenaires fonciers des collectivités territoriales

Les Établissements Publics Fonciers (EPF) sont l'interlocuteur privilégié des collectivités en ce qu'ils constituent des outils opérationnels d'aide à la mise en œuvre des politiques publiques. Tous les départements d'outre-mer sont couverts par un EPF d'Etat ou un EPF local.

Les missions des EPF sont diverses :

- observation, diagnostic, expertise

- négociation, acquisition

- portage du foncier, réalisation des travaux de remise en état (ou proto-aménagement), déconstruction, dépollution si nécessaire avant rétrocession à un opérateur ou à une collectivité.

La présente fiche s'intéresse aux missions des EPF en tant qu'opérateur participant à la construction de logements mais leur champ d'intervention est plus large (développement économique, développement durable).

Selon les enjeux du territoire et les moyens des collectivités, les partenariats créés avec l'EPF peuvent être différents. Les collectivités peuvent déléguer aux EPF des outils comme le droit de préemption urbain ou le droit d'acquérir des biens en leur nom. Les collectivités peuvent également déléguer les procédures de maîtrise foncière à l'EPF.

Les collectivités doivent également signer des conventions d'ingénierie foncière ou de portage foncier avec l'EPF situé sur leur territoire dès lors qu'elles veulent voir les EPF agir sur leurs territoires..

La convention de portage

Une convention de portage facilite la création de réserves foncières en permettant à la collectivité de lisser les charges d'acquisition dans le temps.

Le portage foncier est réalisé par un EPF, qui va acquérir directement les biens fonciers et immobiliers, les porter, les gérer puis les rétrocéder à la collectivité ou à une personne désignée par elle lorsque le projet est finalisé.

Durant la durée de portage (en moyenne entre 4 et 10 ans), la collectivité verse à l'EPF une partie du montant du prix du bien acheté. la collectivité s'engage à acquérir les biens au terme de la durée de portage.

La convention de portage détaille l'engagement de rachat, les modalités de rachat (ex : versement par mensualité,conditions, durée, etc) et la durée du portage.

La convention d'ingénierie foncière

Une collectivité doit signer une convention d'ingénierie foncière avec l'EPF de son territoire de compétence, pour pouvoir bénéficier d'un appui technique (ingénierie, juridique, etc.) dans le cadre de son projet.

EPFL et EPFA, de quoi parle-t-on?

Il existe deux types d'établissements publics fonciers (EPF) : les établissements publics fonciers locaux et les établissements publics fonciers et d'aménagement appelés aussi « EPF d'Etat ». La différence entre ces deux types de structures tient à leur mode de création, aux enjeux du territoire ainsi qu'à leur organe de tutelle et à leur champ de compétence.

Les EPF locaux sont créés par le Préfet de région et ont pour adhérents les communes et EPCI dont les territoires définissent le périmètre d'intervention de l'établissement. Les missions confiées aux EPFL peuvent être diverses, elles sont prévues par l'article L. 324-1 du Code de l'urbanisme : appui à l'observation foncière, mise en place de stratégies foncières, réalisation d'acquisition foncière ou immobilière pour constituer des réserves foncières ou les actions d'aménagement, réalisation d'actions de nature à faciliter l'utilisation et l'aménagement ultérieur des biens fonciers ou immobiliers acquis telle que la dépollution, la déconstruction, la sécurisation et le gardiennage, etc. Par délégation, les EPFL peuvent se voir confier l'exercice du droit de préemption urbain et la réalisation des procédures de délaissements afférentes, ils peuvent également agir par voie d'expropriation. L'ensemble de ces missions poursuit l'objectif de mobiliser du foncier, de le recycler et de favoriser le développement durable, la lutte contre l'étalement urbain et la limitation de l'artificialisation des sols. Elles visent notamment à la réalisation de logements, au développement économique ou à la préservation des espaces naturels.

Les collectivités des département de la Guadeloupe en 2013, de la Martinique en 2011 et de la Réunion en 2002 se sont dotés d'un outil d'intervention foncière sous forme d'établissements publics fonciers locaux.

Les départements de Guyane et de Mayotte connaissent une situation particulière. Au regard des enjeux de territoire, l'État, sur avis des collectivités et EPCI du territoire, a créé, en 2017, un établissement public foncier et d'aménagement de l'État (EPFA) qui détient deux rôles, celui d'opérateur foncier et celui d'aménageur urbain. Ils ont la compétence pour réaliser toute intervention foncière et opération immobilière, toute action ou opération d'aménagement pour leur compte, celui de l'État ou celui des collectivités ou établissement public ou privé, ils peuvent également réaliser des ouvrages de bâtiment ou d'infrastructures. Pour en savoir plus sur les missions des EPFA : https://www.epfag.fr/ et https://www.epfam.fr/

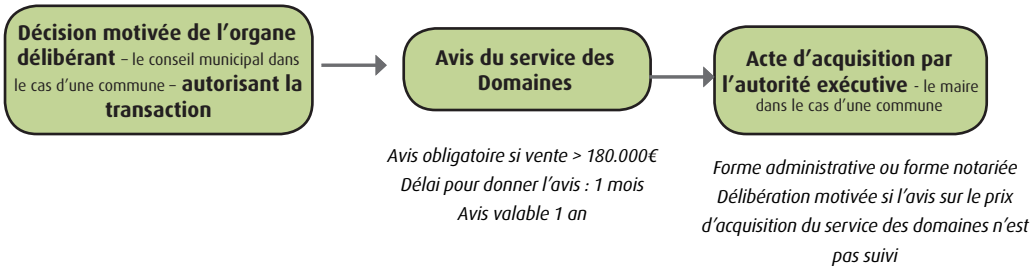
Les modes d'acquisition du foncier par les collectivités

L'acquisition amiable

L'acquisition amiable prend la forme, après une période de négociations, d'un accord de vente de la part du propriétaire et d'achat de la part de la collectivité ou de son délégataire, un EPF par exemple. C'est le procédé le plus simple d'acquisition par une collectivité.

Les acquisitions à l'amiable d'immeubles par une collectivité font l'objet de contrats civils dont la passation est assujettie aux formalités administratives suivantes :

Formalités administratives pour une acquisition à l'amiable



Références juridiques : Code général des collectivités territoriales : Art. L. 2241-1 et art. L. 1311-9 et suivants.

Une acquisition amiable peut être réalisée selon deux modalités :

- à titre onéreux (achat ou échange)
- à titre gratuit, par le biais de l'acceptation de dons et de legs.

Lorsqu'elle souhaite mettre en place une politique d'acquisition en vue de réaliser des opérations d'aménagement, la collectivité peut **agir seule** à condition d'avoir un service foncier conséquent pour pouvoir porter les procédures ou **s'adresser à un établissement public foncier** avec lequel elle va signer une convention.

Les missions confiées par la collectivité à l'EPF peuvent être diverses : l'exercice du droit de préemption par délégation l'achat du bien, son portage éventuel ainsi que sa remise en état ou son recyclage (dépollution, déconstruction...). A l'issue de la convention, la collectivité s'engage alors à racheter le bien «porté» par l'EPF, dans un délai déterminé, pour un montant et un motif d'intérêt général.

Source : Cerema

GUADELOUPE

Accompagnement de la ville de Point-à-Pitre par l'EPFL Guadeloupe pour la restructuration du quartier Dugommier

En 2017, l'EPFL Guadeloupe est sollicité par la présidente du TGI de Point-à-Pitre, le Sous-Préfet et la ville pour la restructuration du quartier Dugommier au sein duquel le nouveau Palais de justice vient d'être inauguré.

A ce moment-là, le quartier est marqué par la présence de constructions en état d'abandon.

La ville de Point-à-Pitre sollicite alors l'assistance de l'EPF pour une maîtrise foncière sur plusieurs îlots, qui représente 20 parcelles à acquérir pour une surface d'environ 3000 m², en milieu urbain.

L'EPFL a alors procédé en plusieurs étapes :

- réalisation d'une opération de recensement des dents creuses et des bâtiments en état irrémédiable voués à la démolition (enquête de terrain). Cette opération a permis d'identifier les propriétaires présumés des biens sur la base des informations fournies par le cadastre, afin de les contacter (par courrier) pour connaître leurs intentions concernant leur foncier. Cette action a du s'accompagner également d'une recherche des titres de propriétés.
- réalisation d'un diagnostic des bâtiments indiquant l'état de la structure et préconisant les travaux à réaliser ou la démolition le cas échéant afin de s'assurer des procédures potentiellement envisageables dans de tels cas (procédures de péril ordinaire, de péril imminent, biens en état d'abandon manifeste...).

La majorité des acquisitions ont été réalisées à l'amiable par l'EPFL. Quelques unes par le biais de la procédure de biens en état d'abandon manifeste. Dans un deuxième temps le foncier a été cédé à des opérateurs sélectionnés suite à un appel à projet afin de réalisation des opérations mixant commerces, activités tertiaires et habitat.

Source : EPFL Guadeloupe

L'évaluation des biens par le service des Domaines (DRFIP)

Qui ?

Les collectivités territoriales, leurs groupements, leurs établissements publics et les personnes privées qui en dépendent sont tenus de consulter le domaine pour connaître la valeur d'un bien préalablement à la réalisation de leurs opérations immobilières.

Pourquoi ?

Les objectifs poursuivis par cette obligation sont de plusieurs ordres :

- une plus grande transparence de l'action publique en matière immobilière et une meilleure maîtrise de la dépense publique,
- assurer la cohérence des différents intervenants publics,
- donner aux décideurs locaux des informations objectives et neutres dans le cadre d'opérations immobilières, souvent sensibles au niveau local.

Les opérations concernées ?

La saisine du Domaine est obligatoire dans les cas suivants :

- acquisitions amiables d'une valeur, hors taxes, supérieure ou égale à 180 000 €
- les prises à bail dont le montant de loyer annuel, charges comprises, est supérieur ou égal à 24 000 €
- les acquisitions de biens immobiliers par voie de préemption (cf. fiche « Les outils de la maîtrise du foncier ») dont la valeur est supérieure ou égale à 180 000 € et pour toute acquisition réalisée par l'exercice du droit de préemption urbain renforcé ou du droit de préemption en pré-ZAD et ZAD (zone d'aménagement différé)
- pour les acquisitions par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique, sans condition de montant.

Les cessions immobilières réalisées par les collectivités territoriales, les EPCI ou les EPFL sont soumises également à la consultation préalable du service des Domaines.

Comment ?

L'évaluation du service des Domaines permet de fixer la valeur vénale ou locative du bien immobilier qui est déterminée selon différentes méthodes. En ce qui concerne plus particulièrement la valeur vénale des biens, l'avis est fondé sur l'observation des mutations constatées sur le marché immobilier local ou sur l'analyse des données du projet au regard d'opérations similaires.

Pour en savoir plus :

Charte de l'évaluation du Domaine élaborée par la Direction générale des finances publiques et l'association des maires de France disponible à l'adresse suivante :

https://immobilier-etat.gouv.fr/sites/default/files/2020-07/charte_domaine_epr02.pdf

L'expropriation pour cause d'utilité publique

L'expropriation constitue un mode d'acquisition permettant à une collectivité publique (État, collectivité locale, EPCI ou un délégataire) de s'approprier d'autorité la propriété d'immeubles en vue de la réalisation d'un projet d'intérêt général dit « d'utilité publique », moyennant une indemnité versée au propriétaire. Par cette procédure, la collectivité va porter atteinte au droit de propriété et obtenir le transfert du bien à son profit, ce qui explique que la procédure spécifique à mettre en œuvre est soumise à une condition de poursuite d'un objectif d'utilité publique.

La procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique est régie par le code du même nom.

La procédure d'expropriation

La procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique comporte deux phases :

1/ La phase administrative va permettre de constater l'utilité publique du projet

Cette phase relève en général du préfet. Deux actes jalonnent cette première phase :

- **La déclaration d'utilité publique** (DUP) est un acte qui permet de constater l'utilité publique du projet et ainsi de poursuivre la procédure d'expropriation. Cette déclaration fait suite à une enquête publique. L'arrêté de DUP indique les acquisitions immobilières nécessaires à la réalisation du projet et le délai accordé pour réaliser l'expropriation (maximum 5 ans sauf cas particuliers).
- **L'arrêté de cessibilité** : afin de déterminer les parcelles à exproprier, les propriétaires concernés, les titulaires de droits réels et autres intéressés une enquête parcellaire est réalisée. Cette enquête peut avoir lieu en même temps que l'enquête publique dès lors que l'expropriant est en mesure de déterminer les parcelles à exproprier et d'établir le plan parcellaire ainsi que la liste des propriétaires dès l'enquête préalable à la DUP. Dans le cas contraire, l'enquête parcellaire a lieu après la DUP. L'arrêté de cessibilité précise les parcelles concernées par l'expropriation et les informations afférentes.

2/ La phase judiciaire permet la détermination de l'indemnité payée par la collectivité à la personne expropriée

Cette deuxième phase intervient dès lors que l'expropriant et la personne expropriée ne sont pas parvenus à un accord amiable. Elle fait intervenir le juge de l'expropriation auprès du tribunal de grande instance. Cette phase judiciaire ne peut avoir lieu qu'après la phase administrative. Cette phase porte sur :

- **Le transfert de propriété** : à défaut d'accord amiable, le juge de l'expropriation prononce une ordonnance d'expropriation au profit de l'autorité expropriante. L'ordonnance transfère la propriété des biens et des droits réels déclarés cessibles.
- **La fixation des indemnités** : le juge de l'expropriation, saisi par l'une ou l'autre des parties à défaut d'accord amiable, fixe le montant des indemnités à verser.

Le schéma présenté en page 12 détaille les différentes phases de la procédure.

L'utilisation de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique dans les DROM

Les acteurs du foncier interrogés sont unanimes sur le sujet pour dire que la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique est peu utilisée dans les départements d'outre-mer et ce pour plusieurs raisons :

- des procédures très longues, chronophages et peu ou mal maîtrisées
- des offres d'indemnisations proposées peu importantes
- des difficultés à identifier tous les propriétaires concernés
- le défaut d'ingénierie de traitement des procédures
- la volonté des élus de ne pas porter atteinte au droit de propriété des habitants.

Majoritairement, la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique est assurée par les établissements publics fonciers locaux ou d'aménagement, sur délégation des collectivités territoriales ou de l'État afin de mener à bien des projets publics d'intérêt général.

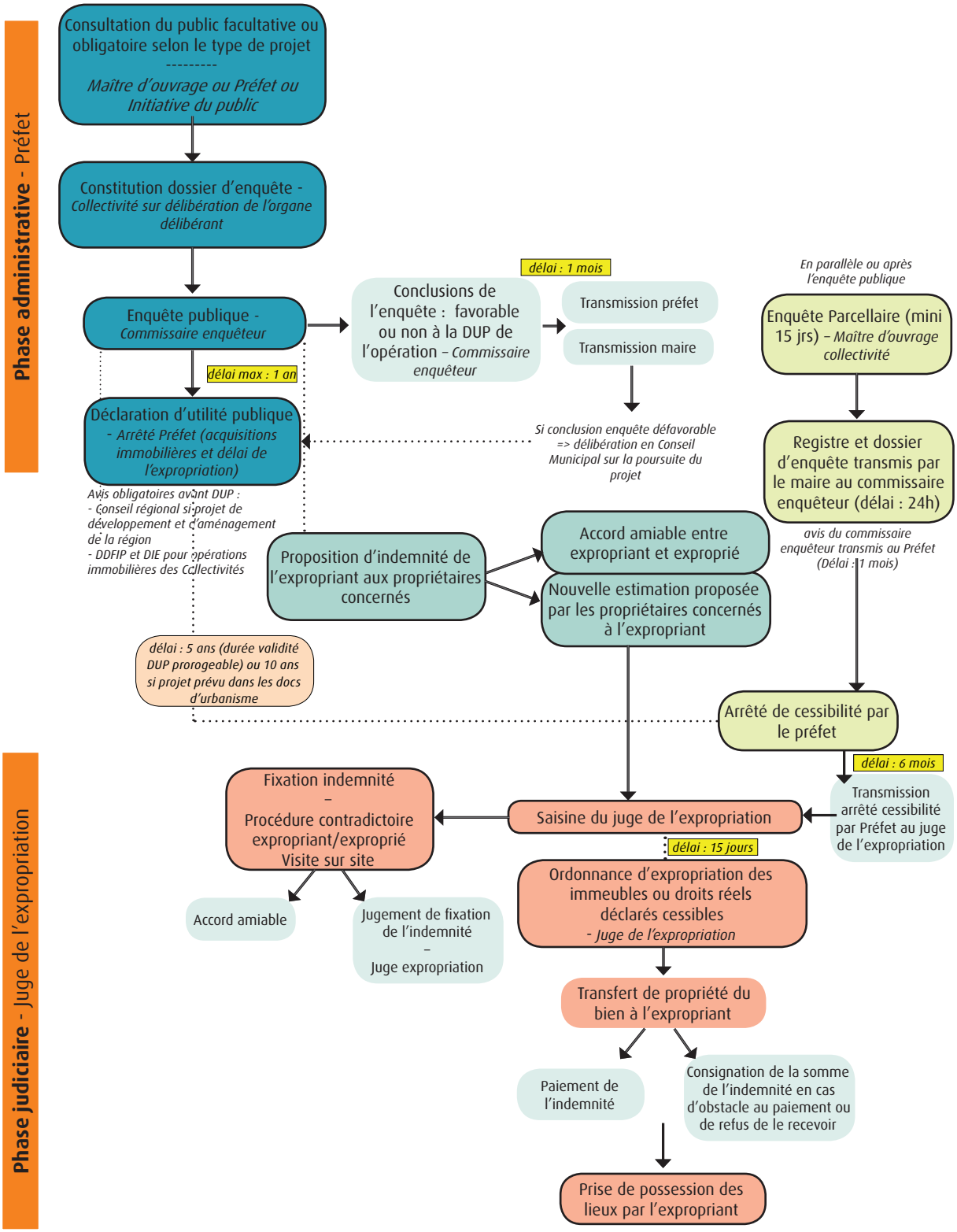
Pour ces acteurs du foncier, cette procédure a notamment l'avantage de permettre la prise de possession des lieux expropriés après consignation des sommes correspondant aux indemnités lorsque tous les propriétaires n'ont pu être identifiés ou en cas d'indivision ou de successions non réglées.

FOCUS sur la Guyane et Mayotte

En Guyane et à Mayotte, la procédure d'expropriation rencontre des difficultés de mise en œuvre mais le nécessaire développement de ces deux territoires font de l'expropriation une procédure indispensable dès lors que l'acquisition amiable ne peut pas être mobilisée du fait du refus des propriétaires.

Au-delà des arguments cités plus haut, le département de Mayotte est aussi confronté à une administration judiciaire sous-dimensionnée qui ne permet pas la mise en œuvre des procédures mais les acteurs sont d'accord pour dire « qu'il faut employer des moyens coercitifs pour avancer et ne pas se contenter de l'amiable ».

Les phases de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique



Pour en savoir plus :

Fiche outils « L'expropriation pour cause d'utilité publique »

http://outil2amenagement.cerema.fr/fiche-outils-l-expropriation-pour-cause-d-utilite-a1846.html

L'acquisition de bien en état d'abandon manifeste et de bien sans maître

1/ L'acquisition de parcelles et biens en état d'abandon manifeste

Selon le code général des collectivités territoriales (Art L. 2243-1 et suivants), une procédure de déclaration de parcelle en état d'abandon manifeste est lancée par le maire d'une commune pour tout immeuble, partie d'immeuble, voie privée assortie d'une servitude de passage public, installations et terrains sans occupant à titre habituel qui n'est manifestement plus entretenu.

L'objectif poursuivi par une telle procédure, lorsque l'état d'abandon manifeste est définitivement constaté par la collectivité (délibération du conseil municipal) est de mener une expropriation au profit de la commune concernée, d'une intercommunalité ou d'un concessionnaire d'une opération d'aménagement.

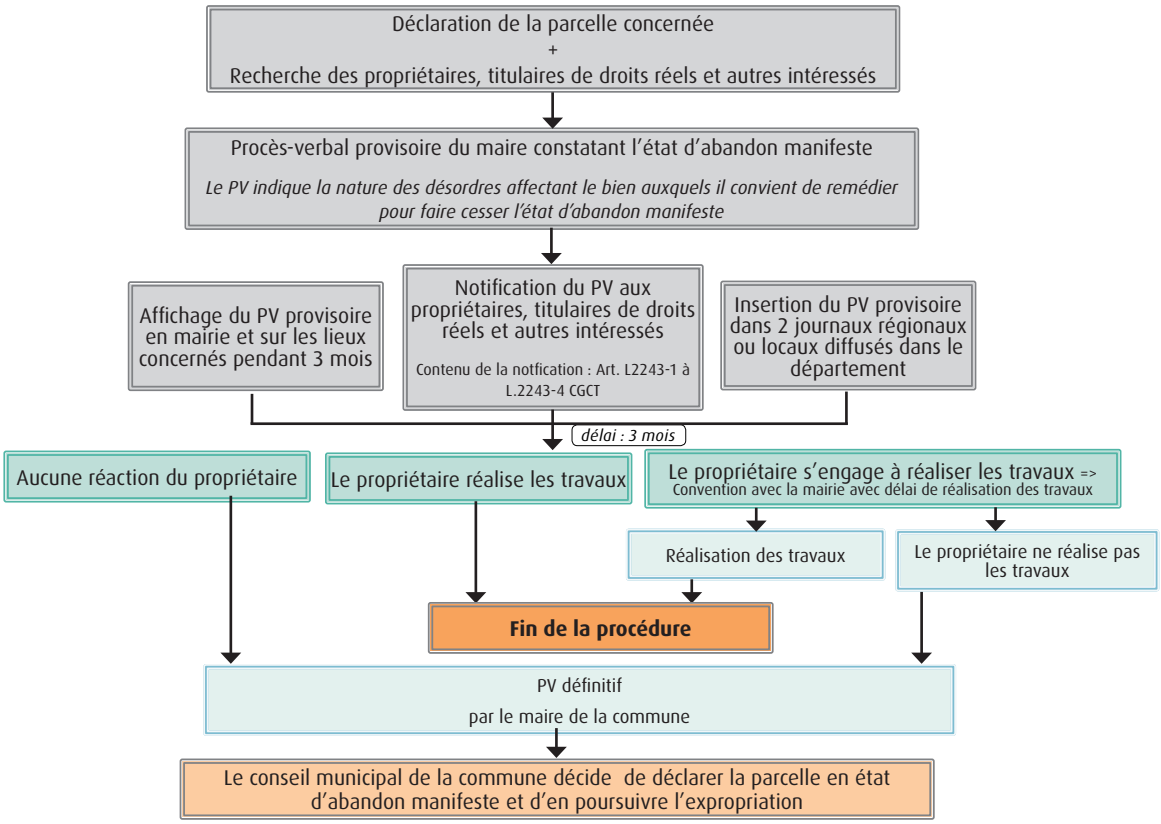
La déclaration d'état d'abandon manifeste et l'expropriation doivent avoir pour finalité :

- une opération de construction ou de réhabilitation aux fins d'habitat
- tout objet d'intérêt collectif relevant d'une opération de restauration, de rénovation ou d'aménagement
- la création de réserves foncières permettant la réalisation d'opérations visées ci-dessus.

Il doit être noté que le fait que les constructions ou installations implantées sur la parcelle aient été édifiées sans droit ni titre par un tiers ne peut être opposé par le propriétaire pour se libérer de l'obligation de mettre fin à l'état d'abandon manifeste.

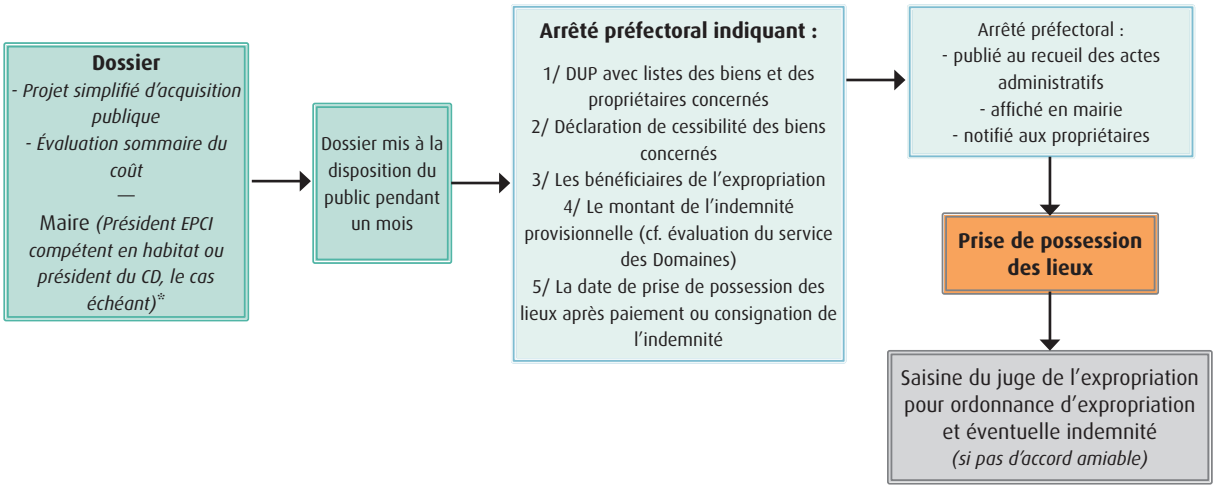
Source : Cerema

1.1 - La procédure de déclaration d'abandon manifeste



1.2 - La procédure d'expropriation d'une parcelle en état d'abandon manifeste

La procédure d'expropriation qui fait suite à la déclaration d'état d'abandon manifeste, prévue à l'article L. 2243-4 du CGCT, est dite « simplifiée », elle ne comporte notamment pas d'enquête publique préalable, un seul arrêté préfectoral est pris et la procédure devant le juge de l'expropriation peut avoir lieu après la prise de possession des lieux.



** Le Président de l'EPCI compétent en matière d'habitat dont la commune est membre ou du Conseil départemental peut se substituer au maire, à la demande de celui-ci ou si celui-ci n'engage pas la procédure d'expropriation dans un délai de 6 mois.*

2/ L' acquisition de biens sans maître

L'acquisition de biens sans maître est régie par l'article L. 1123-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

Qu'entend-on par biens sans maître ?

Sont considérés comme biens sans maître :

- 1er cas : les biens qui font partie d'une succession ouverte depuis plus de 30 ans et pour laquelle aucun successible (héritier) ne s'est présenté [1]
- 2e cas : les biens qui font partie d'une succession ouverte depuis plus de 10 ans et pour laquelle aucun successible ne s'est présenté [1] et qui se situent dans le périmètre :

  * d'une grande opération d'urbanisme (Art. L. 312-3 du code de l'urbanisme)

  * ou d'une opération de revitalisation de territoire (Art. L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation),

  * ou dans une zone de revitalisation rurale (Art. 1465 A du code général des impôts)

  * ou dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (Art. 5 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine)
- 3e cas : les immeubles qui n'ont pas de propriétaires connus et pour lesquels les taxes foncières n'ont pas été acquittées depuis plus de 3 ans ou ont été acquittées par un tiers (biens dits « présumés sans maîtres » avant la loi n° 2022-217 citée ci-après).

[1] Les dispositions de l'article L. 1123-1 ont été modifiées par la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 dite « 3DS ». Les dispositions concernant les biens faisant partie d'une succession ouverte et pour laquelle aucun successible ne s'est présenté (2 premiers cas ci-dessus) s'appliquent aux successions ouvertes à compter du 1er janvier 2007 et non encore partagées.

Il est à noter que les **biens issus de successions de personnes décédées sans héritiers ou de successions abandonnées** ne sont pas considérés comme des biens sans maîtres. Ces biens reviennent à l'État (Art 539 Code civil), hors lois particulières qui pourraient en disposer autrement. Le Code civil, dans ses articles 809 à 811-3, précisent les modalités de vente des biens issus de ces successions.

1er et 2e cas - Les bénéficiaires d'acquisition de biens sans maître qui font partie d'une succession : Règles de propriété - Art. 713 Code civil

Les biens sans maître qui font partie d'une succession appartiennent à :

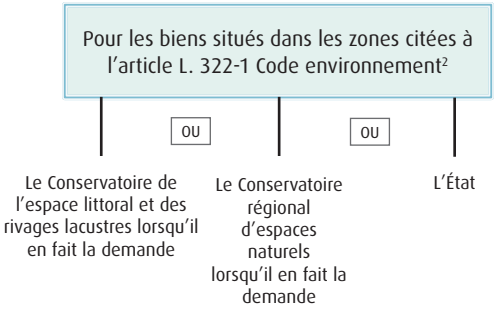
- la commune sur le territoire de laquelle ils sont situés

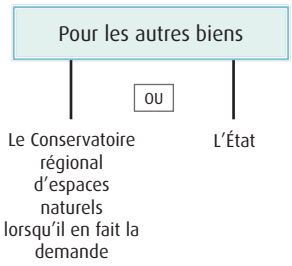
Ou

- l'EPCI à fiscalité propre dont la commune est membre, si la commune a renoncé à exercer ses droits sur tout ou partie de son territoire, par délibération du conseil municipal

Ou

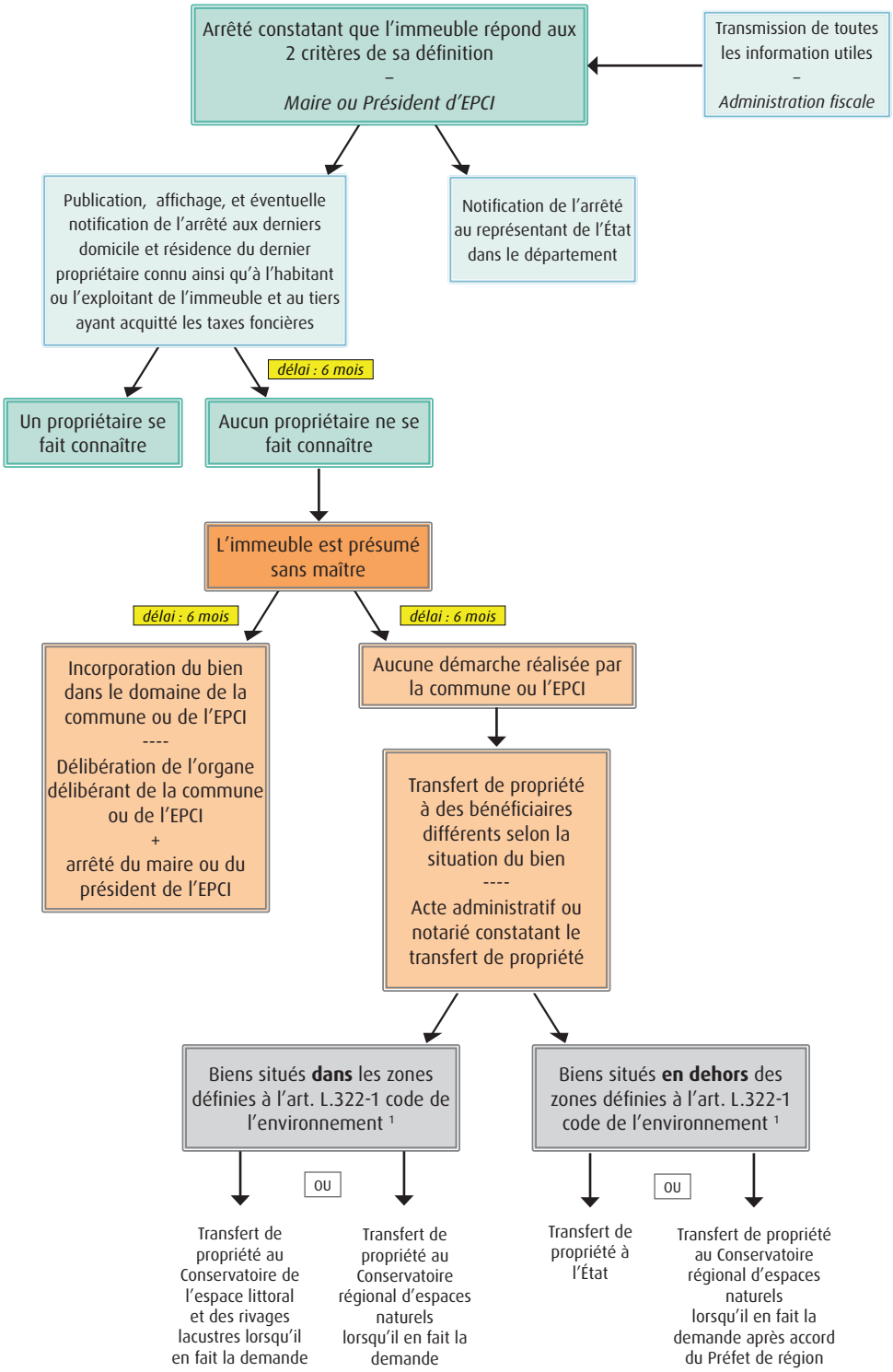
- si la commune ou l'EPCI a renoncé à exercer leurs droits, à :





[2] *L'article L.322-1 du Code de l'environnement définit 3 zones de compétence du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres : les cantons côtiers délimités au 10 juillet 1975 ; Les communes riveraines des mers, des océans, des étangs salés ou des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares ; Les communes riveraines des estuaires et des deltas lorsque tout ou partie de leurs rives sont situées en aval de la limite de salure des eaux.*

3e cas - L'acquisition de biens sans propriétaires et pour lesquels les taxes foncières n'ont pas été acquittées depuis plus de 3 ans ou ont été acquittées par un tiers (*Art. L. 1123-3 CGPPP*)



[1] *L'article L.322-1 du Code de l'environnement définit 3 zones de compétence du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres : les cantons côtiers délimités au 10 juillet 1975 ; Les communes riveraines des mers, des océans, des étangs salés ou des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares ; Les communes riveraines des estuaires et des deltas lorsque tout ou partie de leurs rives sont situées en aval de la limite de salure des eaux.*

Dissocier le foncier de l'immobilier ou comment répartir les charges liées à la construction ou la réhabilitation du logement entre les acteurs en charge du foncier et les acteurs responsables de la construction

L'évolution du coût de la charge foncière constitue une contrainte importante dans le montage des équilibres économiques des opérations d'aménagement, qui se traduit par un prix de sortie ou de location important au moment de la livraion. Ce coût constitue un frein à l'acquisition ou la location. La dissociation du foncier et de l'immobilier va permettre dans ce contexte de répartir les coûts entre les acteurs, certains ayant la charge du foncier alors que d'autres sont responsables de la construction.

Plusieurs dispositifs existent, prenant la forme de baux :

- Le **bail réel immobilier relatif au logement** : dispositif par lequel un bailleur (une collectivité, un EPCI, un EPF d'Etat ou une personne physique ou morale de droit privé) consent des droits réels sur un terrain à un preneur. Le preneur s'engage à **construire ou à réhabiliter des constructions destinées à du logement intermédiaire**, en contrepartie d'un prix de mise à disposition avantageux des terrains.

A l'expiration du contrat (durée de 18 à 99 ans), les constructions et améliorations réalisées par le preneur, propriétaire durant le contrat, deviennent propriété du bailleur.

La dissociation du foncier et du bâti permet la production de logements à prix abordables destinés à des ménages connaissant des difficultés financières à se loger dans le parc privé sans pour autant avoir accès au parc public.

Pour en savoir plus : Code de la construction et de l'habitation, Art. L. 254-1 à L. 254-9 et Art. R. 254-1 à R. 254-9.

- Le **bail à construction** ou **à réhabilitation** : baux de longue durée, ils permettent au propriétaire d'un terrain et/ou d'un immeuble de conserver la propriété du sol tout en permettant au preneur du bail de bénéficier d'un droit réel immobilier, lui permettant de réhabiliter (bail à réhabilitation) ou de construire (bail à construction) un immeuble et d'en devenir propriétaire le temps du bail. Il y a dissociation entre la propriété initiale (du foncier ou du bâti) de la propriété des constructions. A l'issue du bail, le preneur quitte les lieux et le bailleur retrouve la propriété de son bien.

Dans le cadre du bail à réhabilitation, plus particulièrement, le preneur est un organisme HLM, une SEM dont l'objet est de construire ou de louer des logements ou une collectivité.

Pour en savoir plus sur le bail à construction : Code de la construction et de l'habitation, Art. L. 251-1 et suivants

Pour en savoir plus sur le bail à réhabilitation : Code de la construction et de l'habitation, Art. L. 252-1 et suivants

- Les **baux réels solidaires** mis en oeuvre par les organismes fonciers solidaires **:**

Grâce à un bail réel solidaire, un organisme foncier solidaire (créé à l'initiative d'EPCI, d'EPF, de bailleurs sociaux) va pouvoir rester propriétaire du foncier et attribuer des droits réels sur le bâti à des ménages qui devront occuper le logement à titre de résidence principale. Les logements seront occupés au titre de la location ou de l'accession à la propriété sous des conditions de plafonds de ressources, de loyers ou de prix de cession.

Ainsi, les ménages pourront accéder à des logements dont le loyer ou le prix de vente se situe en dessous du prix du marché. Le cas échéant, la revente du logement est également encadrée pour respecter le principe d'un prix de cession encadré, et les conditions de ressources du ménage racheteur.

Pour en savoir plus : Code de la construction et de l'habitation, Art. L. 255-1 et suivants

Sommaire des fiches composant le Guide foncier Outre-mer

1. Introduction
2. Les acteurs du foncier dans les DRM - Synthèse
3. La connaissance du foncier
4. Anticipation et planification
5. La stratégie foncière des collectivités territoriales
6. La clarification des désordres fonciers
7. L'acquisition foncière
8. Aménagement opérationnel et renouvellement urbain

Le guide foncier outre-mer peut être consulté à l'adresse suivante :

https://outil2amenagement.cerema.fr/fiches-foncier-outre-mer-le-guide-complet-a4257.html

Pour aller plus loin

Site outils de l'aménagement :
http://outil2amenagement.cerema.fr

Rubrique foncier :
http://outil2amenagement.cerema.fr/foncier-r7.html
http://outil2amenagement.cerema.fr/foncier-r7.html

Contributeurs

Rédacteurs : Ghislaine MUNOZ et Nicolas PELE - Cerema
Relecteurs :
- Brigitte POUGET et Nicolas PELE - Cerema
- DGOM - Bureau de l'écologie, du logement, du développement et de l'aménagement durables
- Jean-Christophe FRANCHI, DHUP/AD3 Bureau de la connaissance et des politiques foncières
- Jean-Louis GRANDVAUX, EPFL Réunion

Contacts

Marie-Emilie CAPILLON - DGOM - Bureau de l'écologie, du logement, du développement et de l'aménagement durable
Ghislaine MUNOZ - Cerema DTer sud-ouest - Département Territoires - Groupe Cohésion des territoires

Maquettage
Cerema

Date de publication
Mai 2023

© 2023 - Cerema
La reproduction totale ou partielle du document doit être soumise à l'accord préalable du Cerema.

Expertise & ingénierie territoriale
EXPERTISE & INGÉNIERIE TERRITORIALE | BÂTIMENT | MOBILITÉS | INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT | ENVIRONNEMENT & RISQUES | MER & LITTORAL

Cerema
CLIMAT & TERRITOIRES DE DEMAIN

www.cerema.fr
Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
Cité des mobilités - 25 avenue François Mitterrand - CS 92803 - F-69674 Bron Cedex - Tél. +33 (0)4 72 14 30 30 - Achevé d'imprimer : Février 2022 - Dépôt légal : Février 2022 - ISSN : en cours - Imprimeur : Jouve - Tél : 01 44 76 54 40 / Crédits photos : Delphine Salmon (Cerema), photos de chantier et plans (Ville de Saint-Cloud)

Commander ou télécharger nos ouvrages sur
www.cerema.fr

Aménagement et cohésion des territoires - Ville et stratégies urbaines - Transition énergétique et climat - Environnement et ressources naturelles - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Infrastructures de transport - Habitat et bâtiment