

Guide foncier Outre-Mer

Edito

Le guide foncier outre-mer, composé de 9 fiches synthétiques, a été rédigé par le Cerema, à la demande de la Direction générale des Outre-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.

Le foncier, un enjeu majeur pour l'outre-mer

La question foncière est centrale en outre-mer et constitue un verrou majeur du développement économique et social des territoires qui ont pour trait commun un attachement spécifique à la terre, à laquelle est parfois conférée une forte charge symbolique.

L'empilement de contingences – parmi lesquelles l'enchevêtrement de règles dérogatoires, la coutume, les insuffisances du cadastre, les carences de titement, le poids historique du domaine public de l'État, etc. – ralentissent la mise en œuvre de nombreuses politiques publiques telles que la production de logements, d'équipements collectifs, le soutien à l'agriculture et aux entreprises, le développement des transports en commun, par exemple.

C'est pourquoi, les politiques publiques en faveur du foncier doivent être regardées avec une attention particulière.

Notre enjeu collectif : mobiliser et produire du foncier aménagé. Cependant, dans les cinq départements et régions d'outre-mer, les acteurs de l'aménagement, les bailleurs et les collectivités, se heurtent à des problèmes d'indivision successorale et à l'absence de titres fonciers qui limitent considérablement l'offre foncière.

A Mayotte et en Guyane, le foncier aménagé est aujourd'hui limité alors que les besoins sont considérables au regard de la situation démographique et du développement rapide de l'habitat informel qui appellent un renouvellement urbain maîtrisé. L'acquisition des terrains et la réalisation des aménagements nécessitent des délais qu'il faut réduire.

Aux Antilles, la Guadeloupe et la Martinique connaissent un ralentissement démographique accompagné d'un vieillissement de la population et d'une vacance importante dans les centres-villes et les centres-bourgs qui se paupérissent. L'habitat se dégrade, les commerces ferment et les centres se vident de leurs habitants. Le renouvellement urbain est vital pour relancer la dynamique urbaine de ces centres et limiter l'artificialisation de nouveaux espaces.

Pour répondre à ces enjeux, des outils existent et méritent d'être mieux connus pour être davantage utilisés dans les outre-mer, par les collectivités et leurs opérateurs.

L'objectif de la loi du 27 décembre 2018 (loi Letchimy) est de faciliter la sortie de l'indivision successorale et de relancer la politique du logement en outre-mer. D'autres lois ont été engagées depuis pour compléter les dispositifs existants afin de régler les désordres fonciers. Ainsi, la récente loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (loi 3DS) porte plusieurs dispositions permettant d'apporter des nouvelles réponses aux problématiques foncières, aux questions successorales et à la gestion domaniale : réduction des délais de prescription acquisitive, prolongement de la Commission d'urgence foncière (CUF) jusqu'en 2023, cession du foncier de l'Etat, etc.

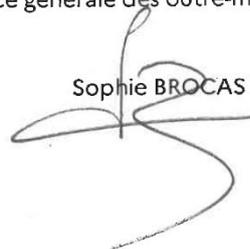
L'acquisition des biens sans maître et de ceux en état d'abandon manifeste doit permettre aux collectivités territoriales de porter des projets de revitalisation du centre-ville, de lutte contre l'habitat dégradé ou indigne, de production de logements attractifs et adaptés pour les personnes âgées, de maintien de l'offre de commerces, de services et d'équipements, de valorisation du patrimoine et des paysages, de développement des mobilités. Cette procédure peut dorénavant être poursuivie aux fins de constitution de réserves foncières.

Enfin, il s'agit d'accompagner les collectivités dans l'élaboration de stratégies foncières et d'opérations. Les programmes action cœur de ville (ACV) et petites villes de demain (PVD) poursuivent le même objectif de revitalisation des centralités et partagent une même méthode partenariale. Ces programmes donnent l'occasion aux villes de mener des projets d'ensemble pour lesquels une stratégie foncière est conseillée, voire nécessaire.

Au travers de ce guide, vous trouverez plusieurs fiches synthétiques permettant d'identifier l'ensemble des enjeux relatifs aux questions foncières en outre-mer ainsi que les différents outils de clarification du désordre foncier et de mises en application des stratégies foncières et territoriales.

La directrice générale des outre-mer

Sophie BROCAS

A stylized, handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long, sweeping tail that curves to the right.

Introduction

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

Des conflits d'usage et équilibres à trouver

Dans les DROM le foncier est rare et les différentes affectations dont il peut être l'objet en font une ressource précieuse. Le foncier est notamment à mobiliser pour l'agriculture, la construction de logements, les infrastructures et les équipements, l'industrie, les services (tourisme, éducation, santé)

De nombreux espaces protégés :
exigences de conservation
environnementale et nombreux terrains
inclus dans des parcs naturels

Situation de **fragilité financière des collectivités**
Le défaut de moyens et de compétences dans certaines collectivités en font un acteur fragile.
Les EPF d'aménagement ou locaux constituent un soutien précieux des collectivités pour mobiliser le foncier voire pour mettre en place des projets de développement.

Le non recours aux outils fiscaux pour contrer la spéculation foncière :
incitation à la rétention des terrains par les propriétaires.

Des difficultés juridiques dans l'identification des propriétaires

L'application du droit coutumier dans certains départements, les indivisions bloquées, la carence de titrement qui favorise les occupations illégales (squats), les insuffisances du cadastre... font que la propriété des terrains est difficile à établir, rend complexe l'acquisition d'immeubles, ce qui induit aussi un risque de contentieux important.

Des contraintes environnementales fortes :

L'insularité, les incidences du climat et des risques naturels, l'exiguïté des territoires, les terrains accidentés, les zones humides (mangroves, marais) sont les causes d'une rareté croissante de terrains disponibles

Les nécessaires relocalisations des bâtiments publics et de logements pour prendre en compte **les risques naturels et le retrait du trait de côte**

Une synergie à construire entre les acteurs

Promoteurs, bailleurs sociaux, Etat et collectivités poursuivent des ambitions différentes pour la mobilisation du foncier à des fins de projets. Ces ambitions doivent pouvoir s'articuler grâce à ce qui doit s'appeler une politique foncière.

Une consommation du foncier insuffisamment planifiée

Le défaut de politique foncière à moyen et long terme et de planification de l'urbanisme satisfaisante est significatif dans les DROM en manque de pilotage et de stratégie de long terme

Les contraintes affectant la mobilisation du foncier dans les DROM

L'occupation illégale de terrains :

Les DROM sont marqués par l'occupation le plus souvent illégale des terrains littoraux, historiquement propriété de l'Etat (zone des 50 pas géométriques). La régularisation par cessions des terrains aux collectivités notamment est un sujet central. De manière générale l'occupation sans droit ni titre, par exemple des espaces naturels et des immeubles désaffectés, existe encore dans les DROM.

Les différents éléments décrits à la page précédente caractérisent une situation foncière propre à l'outre-mer mais il ne faut pas oublier que chaque territoire connaît des spécificités en termes d'occupation du territoire, de mobilisation des acteurs du fonciers vers des objectifs de développement de l'offre de logements, d'outils de stratégie utilisés par les collectivités.

A ce stade il paraît donc indispensable de caractériser chaque territoire pour ne pas perdre de vue que les actions à réaliser ou les outils à mettre en place pourront être divers.

La Réunion

L'île de la Réunion se caractérise par une croissance démographique plus ralentie depuis 2008 sans pour autant que les besoins en logements ne soient réduits. En effet, il existe un fort besoin en logements sociaux dû aux dynamiques de décohabitation, à la présence de familles monoparentales ou de personnes seules.

La Réunion est le DROM le plus expérimenté en termes de traitement de l'habitat informel (opération de résorption de l'habitat indigne, 1^{ère} opération OGRAL). En revanche, la construction florissante de logements il y a quelques années est aujourd'hui à réorganiser. Le foncier est marqué par des contraintes telles qu'un habitat spontané (construction sur terrain d'autrui sans autorisation), la présence sur 40 % du territoire du parc naturel national ou le défaut de réseaux desservant certains terrains disponibles. Malgré ces contraintes, le foncier disponible existe mais les modalités de sa mobilisation restent à développer.

L'enjeu à la Réunion est l'aménagement du foncier disponible, notamment dans des quartiers aujourd'hui « en sommeil » pour privilégier le renouvellement urbain à l'extension urbaine, conformément aux objectifs de réduction de l'artificialisation des terres. La synchronisation entre le cadrage politique, l'acte d'aménagement et l'acte de construire qui doit permettre une concrétisation des projets de logements, est également un enjeu important.



Source : istock

Mayotte

Mayotte connaît une forte croissance démographique en partie expliquée par une immigration importante, une dynamique de décohabitation. Avec 500 000 habitants prévus en 2050, le besoin minimal en logements est estimé à 140 000.

Face à un tel objectif et avec seulement 41 km² constructibles, dont la moitié est occupée par de l'habitat informel aujourd'hui, Mayotte se trouve face à un défi d'autant plus grand que le département, en construction, a également un besoin d'infrastructures routières, d'équipements scolaires, culturels...

A Mayotte, la mobilisation du foncier est confrontée à un cadastre très lacunaire, une absence de titrement des propriétés ou la présence importante d'habitat informel.



Source : AEF info

Les enjeux fonciers sont directement liés aux enjeux économiques ou de gestion des populations. Ils résident dans la connaissance approfondie et organisée du territoire, le logement des personnes issues des quartiers informels ou arrivant sur le territoire, la régularisation foncière (clarification des titres de propriété), l'organisation de l'aménagement de l'île par le prisme de la planification, de l'implication de tous les acteurs que ce soit les collectivités territoriales, l'établissement public foncier d'aménagement, les sociétés d'aménagements, les bailleurs sociaux etc.

Guyane

Plus vaste département de France, la Guyane se caractérise par plusieurs spécificités qui viennent impacter la mobilisation du foncier : 91 % du territoire guyanais sont des zones protégées, l'intérieur du territoire est enclavé et difficile d'accès, la majorité de la population se concentre sur la bande littorale, une population relativement jeune (la moitié de la population guyanaise a moins de 25 ans) et une perspective démographique à 430 000 habitants en 2050.

En Guyane, allier développement et maîtrise du foncier reste l'enjeu principal. Les services de l'État, les collectivités territoriales et l'établissement public foncier et d'aménagement de Guyane travaillent en synergie pour atteindre cet objectif. Plusieurs projets ont vu le jour comme la mise en place d'une opération d'intérêt national pour permettre de grands projets notamment en matière de logement ou le développement d'infrastructures de transports. Ces projets contraints aussi par l'importance de l'habitat informel nécessitent la mobilisation de tous et la mise en place de procédures propres à la mobilisation du foncier indispensable.



Source : DR

Guadeloupe

La Guadeloupe connaît depuis 10 ans un phénomène de décroissance démographique du à un vieillissement accéléré de la population mais, comme en Martinique, cette décroissance n'est pas synonyme de réduction des besoins en logements. La présence d'habitat informel (10 % des logements), les préoccupations de protection des populations vivant dans les « zones de menace grave pour les vies humaines », les impératifs de lutte contre l'habitat indigne sont des problématiques importantes en Guadeloupe.



Source : Istock

Aussi, mobiliser ou aménager du foncier, réaliser des opérations de renouvellement urbain ou lutter contre la vacance de logements sont les défis à relever sur le territoire. La régularisation foncière d'occupants de terrains sans droit ni titre et la planification de l'urbanisme sont aussi des préoccupations des acteurs en présence. Des travaux en ce sens ont déjà été réalisés par les services de l'État ou l'établissement public foncier local pour aider les communes à se saisir de ces problématiques.

Martinique

La Martinique connaît, une décroissance démographique. De 2013 à 2018 par exemple, la population martiniquaise a diminué de 16 768 personnes, soit la taille d'une commune moyenne. Mais comme ailleurs en outre-mer cette baisse n'est pas corrélée avec une baisse en logements au regard des changements de situation familiales (séparation, décohabitation, émancipation des jeunes...). Le besoin en logements est toujours important.

Les enjeux fonciers en Martinique sont un peu différents d'ailleurs (hors Antilles) puisque l'île connaît un impératif de reconquête de ses centre-bourgs avec un fort taux de vacance de logements, un déficit de logements sociaux par rapport aux obligations de la loi SRU. Ceci étant, la mobilisation du foncier reste difficile en Martinique au regard des contraintes généralisées en outre-mer mais surtout de l'absence de titres de propriétés ou une forte présence de constructions illégales dans la zone des 50 pas géométriques et qui demande une gestion particulière.



Source : Pixabay

Un guide dédié aux collectivités

Au regard de tels constats, le PLOM s'est donné comme objectif de relancer la politique du logement en suivant quatre axes : mieux connaître et mieux planifier pour mieux construire, adapter l'offre aux besoins des territoires, maîtriser les coûts de construction et de réhabilitation et accompagner les collectivités territoriales en matière de foncier et d'aménagement.

Afin d'accompagner les collectivités territoriales, le Ministère des Outre-mer a confié au Cerema l'élaboration d'un guide sur les outils mobilisables en vue de faciliter la mobilisation du foncier et ainsi éviter la spéculation foncière.

Ce guide, destiné aux élus locaux, et qui se présente sous forme de fiches indépendantes, ne se veut pas exhaustif sur l'ensemble des procédures mais plutôt synthétique sur différents sujets sur lesquels les collectivités doivent se mobiliser pour anticiper, planifier et ainsi permettre l'aménagement de leur territoire et le développement de l'offre de logements. Dès lors que les collectivités manifestent la volonté de s'emparer des sujets, le guide s'appuie sur le site développé par le Cerema « Les outils de l'aménagement » qui apporte davantage de précisions et compléments techniques et juridiques. Le guide recense par ailleurs plusieurs retours d'expériences qui illustrent les démarches mises en œuvre dans les territoires pour répondre aux enjeux du foncier en outre mer.

Méthode de travail

Afin d'élaborer ces fiches consacrées à la mobilisation du foncier en outre-mer, le Cerema a procédé en plusieurs étapes :

- 1/ Recherche bibliographique
- 2/ Réalisation d'entretiens dits exploratoires auprès de différents interlocuteurs (Cf. ci-après) acteurs du foncier dans les différents départements

L'objectif poursuivi lors de ces deux premières étapes était de prendre connaissance du contexte, des actions mises en place mais aussi des difficultés rencontrées. L'objectif était également d'identifier des retours d'expérience intéressants et reproductibles sur le terrain afin de les valoriser. Ainsi chaque fiche contient des apports théoriques et des illustrations d'actions mises en place qui ont constitué des réussites. La trame du guide et l'ensemble des fiches ont fait l'objet d'une relecture par la maîtrise d'ouvrage des travaux (DGOM) et par différentes personnes identifiées au cours des entretiens exploratoires.

Les travaux réalisés par le Cerema ont été présentés régulièrement pour validation à un comité de pilotage composé par des représentants de la maîtrise d'ouvrage, des services de l'État (DEAL et DGFIP) et des établissements publics fonciers locaux ou d'aménagement. Les responsables des agences du Cerema présents dans les cinq DROM ont été également associés à la démarche.

Sommaire

Le guide foncier outre-mer présenté ici se compose de 8 fiches :

- Fiche 1 – Introduction
- Fiche 2 – Les acteurs du foncier dans les DROM - Synthèse
- Fiche 3 – La connaissance du foncier
- Fiche 4 – Anticipation et planification
- Fiche 5 – La stratégie foncière des collectivités territoriales
- Fiche 6 – La clarification des désordres fonciers
- Fiche 7 – L'acquisition foncière
- Fiche 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>

Personnes ayant participé à la réalisation du guide

	Service	Identité, fonction
AC	DGOM	<ul style="list-style-type: none"> - Carole CONSTANS-MARTIGNY, chargée de mission foncier, urbanisme - Marie-Emilie CAPILLON, Chargée de mission foncier, urbanisme, renouvellement urbain, mobilités - Sabine MONTOUT, chargée de mission habitat - Catherine MAUJARET-NDIAYE, adjointe à la cheffe du bureau de l'écologie, du logement, du développement et de l'aménagement durable
	DHUP	<ul style="list-style-type: none"> - Marie-Christine ROGER, chargée de mission outre-mer - Jérôme SAUVANT et Florian MUZARD, Bureau des stratégies territoriales - AD1 - Jean-Christophe FRANCHI, adjoint au chef du bureau de la connaissance et des politiques foncières (AD3) - Émilie BONNET-DERIVIERE, Hélène FAUCHER et Jean-Victor MICHEL, bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie - QV3 - Mariette CONDEMINÉ, Constance DELACOUR et Caroline SAUZE, bureau de la législation de l'urbanisme - QV4 - Caroline ORJEBIN, bureau de l'application du droit des sols et de la fiscalité associée - QV5
Martinique	DEAL	<ul style="list-style-type: none"> - Florence BOUVIER, Unité Habitat indigne et dégradé - Alexis CEFBER, cheffe du service connaissance, prospective et développement territorial - Vanessa CORRE et Valérie DEPREZ - Unité SIG - Sylvia ETENAT – Unité littoral - Franck HOARAU - Unité politique de l'habitat et renouvellement urbain
	EPFL	- Edouard GAMESS, Directeur
	Cap Nord Martinique	<ul style="list-style-type: none"> - Manuela SULIO, responsable du service Habitat-Logement - Vanessa CAVALIER-FOURCADE – Service Habitat-Logement, Coordinatrice PILHI
Guadeloupe	DEAL	<ul style="list-style-type: none"> - Pierre-Antoine MORAND, sous-directeur en charge de l'aménagement et de la construction - Hervé DIB, chef du pôle aménagement et gestion des territoires - Caroline QUERE, cheffe de l'unité prospective de l'habitat
	EPFL	<ul style="list-style-type: none"> - Séverine FLATOT, chargée de missions foncières - Sonarria FRECHOU, chargée de mission foncière
	Ville de Morne-à-L'Eau	-Willy CORNELIE, Directeur de l'Aménagement du Territoire et des services techniques
Guyane	DEAL	<ul style="list-style-type: none"> - Jeanne-Marie GOUIFFES, cheffe du service Aménagement, urbanisme, construction et logement - Jeanne DA-SILVEIRA, Planification, connaissance et évaluation - Antoine KONIECZKA, Chef du service Urbanisme, logement et aménagement - Pierre-Maxime GIORA, chef de l'unité Mobilité et Aménagement du territoire
	EPFA	- Denis GIROU, directeur général
	DRFIP	- Eric ALBEAU, responsable de la politique immobilière de l'État, par interim
	Collectivité territoriale de Guyane	- Lise GAMBET, Directrice de l'aménagement
	AUDEG	- Juliette GUIRADO, Directrice
La Réunion	DEAL	<ul style="list-style-type: none"> - Séverine CATHALA, directrice adjointe en charge de l'aménagement et du logement - Christian PRETOT, chef du service habitat-Logement social
	EPFL	- Jean-Louis GRANDVAUX, directeur général
Mayotte	DEAL	- Abdallah Hamidouni, gestionnaire du domaine public maritime
	DRFIP	<ul style="list-style-type: none"> - Olivier ANDRE, directeur régional adjoint - Thierry VERT, directeur du pôle gestion publique
	EPFA	<ul style="list-style-type: none"> - Jean-Michel DAUNAR, directeur général - Arnault LANDRE DE LA SAUGERIE, directeur Ingénierie Foncière
Cerema	Agence Antilles - Guyane	- Étienne JACQUES, responsable
	Antenne Mayotte	- Bertrand BROHON, responsable

+ Pour aller plus loin ●●●

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

📄 Contributeurs ●●●

Rédactrice : Ghislaine MUNOZ - Cerema
Relecteurs : Brigitte POUGET - Cerema
DGOM - Bureau de l'écologie, du logement, du développement et de l'aménagement durable

✉ 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 | BÂTIMENT
| MOBILITÉS | INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT |
ENVIRONNEMENT & RISQUES | MER & LITTORAL



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

Les acteurs du foncier dans les DROM

Synthèse

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

Connaître, mobiliser, organiser, acquérir ou aménager le foncier nécessite de créer une dynamique mobilisant une diversité d'acteurs, acteurs publics ou privés, représentant les différents champs d'action et les différentes typologies (usagers, techniciens, financeurs etc).

Lorsqu'elle veut mettre en place une stratégie foncière dont l'objectif est de produire des logements, une collectivité doit jouer le rôle de porteur de projet pour ensuite s'entourer des structures et personnes compétentes pour arriver à remplir son objectif.

Le schéma de synthèse ci-après a pour objectif de présenter les différents acteurs mobilisables sur chacun des sujets traités dans ce guide foncier dédié aux élus des départements et régions d'outre-mer.

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>

Contributeurs ...

Rédacteur : Nicolas PELE et Ghislaine MUNOZ - Cerema
Relecteurs :
Brigitte POUGET - Cerema
DGOM - Bureau de l'écologie, du logement, du développement et de l'aménagement durables

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 | BÂTIMENT
| MOBILITÉS | INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT |
ENVIRONNEMENT & RISQUES | MER & LITTORAL



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

La connaissance du foncier

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

La connaissance du foncier est en enjeu majeur et préalable à toute démarche de projet, qu'il s'agisse d'un projet de territoire (au moment de l'élaboration d'un PLUI ou PLH par exemple) ou d'un projet d'aménagement.

Cette connaissance s'organise et se hiérarchise en intégrant plusieurs dimensions : état du foncier, appartenance des terrains, type d'occupation, classement dans les documents d'urbanisme, spécificités géographiques et géotechniques, évolutions passées, mutations possibles et /ou envisagées. L'analyse de ces aspects permettent de comprendre le territoire et également de concevoir une politique et une stratégie foncière. Pour cela, il faut observer, recueillir des données, constituer un référentiel afin analyser les potentialités du territoire, sur un temps long.

Les DROM ne sont tous pas outillés de la même manière et ils ne disposent pas nécessairement des mêmes outils et bases de données qu'en Hexagone. On constate néanmoins une montée en qualité des données, la création progressive d'observatoires du foncier et la construction d'outils visant à mieux le connaître.

L'objet de cette fiche est d'aider les collectivités à se saisir des outils existants, d'une part en rappelant les étapes et leviers de l'observation du foncier, et d'autre part en présentant les outils disponibles avec quelques exemples inspirants.

Sommaire :

- La connaissance du foncier : **pour quoi faire ?**
- **L'observatoire**, support privilégié pour l'observation foncière
- Les autres **outils** et **études** disponibles

La connaissance du foncier : pour quoi faire ?

À quoi sert l'observation du foncier ?

La connaissance du foncier est utile pour objectiver les phénomènes que l'on observe sur le territoire et doit permettre de répondre à des questions de la vie quotidienne d'une collectivité. C'est également une étape préalable indispensable à toute démarche de projet de territoire ou d'aménagement.

La connaissance du foncier englobe les dimensions suivantes :

- **la propriété foncière**, afin d'avoir un état des lieux partagé des propriétaires du foncier sur le territoire ;
- **l'état du foncier**, afin d'avoir notamment une connaissance fine de la localisation des logements vacants ou des logements insalubres, mais également des éventuelles friches sur le territoire ;
- **le marché foncier et immobilier**, afin d'observer les dynamiques des marchés et faciliter les estimations des terrains et biens ;
- **les gisements et potentiels fonciers**, afin d'identifier les potentiels de densification des dents creuses et les potentiels de construction ;
- **l'occupation des sols**, dans une logique de réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers en lien avec la politique de Zéro Artificialisation Nette ;
- **les documents de planification territoriale**, pour connaître l'usage des sols et les possibilités offertes à la collectivité en matière réglementaire.

L'observation du foncier est nécessaire lors de **l'élaboration et du suivi des documents de planification et d'urbanisme**¹ qui relèvent des collectivités. Par exemple, le Programme

Local de l'Habitat (PLH), qui définit, à l'échelle intercommunale, pour une durée de six ans, les objectifs et les principes d'une politique de l'habitat, se base sur l'évolution du nombre de logements à l'échelle communale.

Les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) nécessitent également de nombreuses données du foncier et ont pour vocation de traduire le projet de la commune en termes d'aménagement du territoire.

Voici quelques **exemples de questions** que peut se poser une collectivité pour lesquelles l'observation du foncier est nécessaire :

- Puis-je construire sur cette parcelle ?
- A qui appartient cette parcelle ?
- A combien se sont vendus les biens immobiliers ou les terrains à bâtir sur mon territoire ? Quel prix puis-je proposer pour vendre un bien de la collectivité à un éventuel acquéreur en cas de cession d'un terrain public ?
- Dans quelle zone dois-je prioritairement mener une politique de lutte contre le logement insalubre ?
- Où se situent les logements sociaux sur mon territoire ? Où sont les zones en déficit de logements sociaux ?
- Où sont localisés les friches et les logements vacants ?

À qui s'adresser ?

En tant qu'acteur de terrain, il est important **pour les collectivités territoriales** de connaître le foncier de leur territoire. Elles peuvent mobiliser différents acteurs pour améliorer leur connaissance du foncier et favoriser sa mobilisation. Les entités qui gravitent autour de la thématique du foncier sont diverses,

¹. Les documents d'urbanisme sont traités dans la fiche n° 3 « Anticipation et planification »

ce qui nécessite le montage de partenariats, indispensables pour une connaissance exhaustive du foncier.

- **les établissements publics foncier (EPF) :** le rôle des EPF est d'acquérir et d'assurer une mission de portage du foncier sur un court, moyen ou long terme des terrains qui serviront ensuite à la construction de logements, notamment sociaux, ou des projets publics. Ils peuvent faciliter la mobilisation du foncier. Ils accompagnent également les collectivités dans la définition de leur projet et de leurs stratégies foncières locales. Ils ont ainsi une très bonne connaissance du foncier sur leur territoire et des leviers d'acquisition et de maîtrise foncière. Il y a deux EP foncier et d'aménagement (Etat) dans les DROM (Guyane et Mayotte) et trois EPF locaux (Guadeloupe, Martinique et la Réunion).
- **les Directions de l'Environnement, de l'aménagement et de logement (DEAL et DGTM en Guyane) :** leur rôle est d'élaborer et mettre en œuvre localement les politiques de l'État en matière d'aménagement durable et d'urbanisme. Leurs missions portent particulièrement sur les politiques du logement – développement de l'offre, rénovation urbaine, lutte contre l'habitat indigne – et le suivi des documents de planification. Chaque DEAL dispose d'un service « Connaissance » mobilisable.
- **les autres établissements publics :** des structures, telles que l'Office National des

forêts et les Parcs Nationaux, peuvent apporter une connaissance fine du territoire sur leurs thématiques de compétences.

- **les Directions Régionales des Finances Publiques :** les DRFiP assurent la mission de publicité foncière en tenant à jour le fichier immobilier, qui recense les éléments juridiques relatifs à l'ensemble des propriétés bâties et non bâties. Elles sont également mobilisables sur les sujets liés à l'imposition foncière, d'où sont tirées les informations des fichiers fonciers, DVF (voir plus loin) et évaluation des biens.
- **les agences d'urbanisme :** elles apportent leur expertise sur des missions d'observation et d'analyse des évolutions urbaines et participent à l'élaboration des documents d'urbanisme et des politiques d'aménagement. Elles peuvent également apporter leur ingénierie dans la lutte pour la sobriété foncière et participer à des missions d'animation d'observatoires du foncier.
- **les acteurs privés :** les notaires ou généalogistes peuvent apporter des éléments sur la propriété foncière de manière ponctuelle lorsque ces informations sont manquantes ou de mauvaise qualité.

Des exemples précis d'acteurs à mobiliser seront indiqués dans les différentes fiches qui composent ce guide, en fonction des thématiques traitées (clarification des désordres fonciers, maîtrise foncière, acquisition du foncier etc..).

L'observatoire, support privilégié pour la connaissance du foncier

L'observatoire, support pour des échanges privilégiés sur un territoire

Un observatoire du foncier doit être **utile** pour les acteurs locaux pour être pérenne et reconnu. Son élaboration doit ainsi être l'occasion de les mettre en collaboration après un recensement exhaustif de leurs besoins.

L'avantage d'un observatoire est de pouvoir suivre sur un temps long différentes thématiques. C'est un lieu de dialogue et de réflexion adapté aux besoins des collectivités. Il doit aider à la prise de décision, à l'évaluation des politiques publiques en cours et à la planification des futures actions.

Le montage d'un observatoire doit nécessairement s'effectuer de manière partenariale, autour d'un réseau d'acteurs s'engageant sur un temps long : doivent être présents à la fois les collectivités et les services déconcentrés de l'État, l'EPFA/EPFL, l'agence d'urbanisme, la SAFER, etc.. Cette pluralité permet d'avoir une vision partagée et complète du territoire, et de prioriser les actions de l'observatoire. Ce travail partenarial permet la mutualisation des données, des compétences, des moyens humains, qu'une commune ou un EPCI seul ne pourrait pas avoir.

Les pré-requis d'un observatoire foncier sont les suivants :

- se placer dans une logique de construction de partenariats et d'outils **pérennes** – il est nécessaire d'observer sur le temps long pour constater des évolutions ;

- observer à la **bonne échelle** – une précision suffisante pour l'élaboration des politiques publiques locales (PLU, PLH, etc.) et pour effectuer des comparaisons sur le territoire. Dans les cas des DROM, un observatoire constitué au niveau régional semble le plus approprié ;

- développer un **travail partenarial** autour d'un réseau d'acteurs. Les collectivités et les services déconcentrés de l'État, l'EPFA/EPFL, l'agence d'urbanisme, la SAFER, etc seront utilement partie prenante de l'observatoire ;

- conserver une **neutralité** – l'objectivité de l'observation foncière est essentielle pour garantir sa légitimité.

Les missions d'un observatoire comportent :

- un volet animation : des temps d'échanges

entre les différents partenaires doivent avoir lieu régulièrement, afin de valoriser les productions réalisées ;

- un volet de mise en place d'outils SIG facilitant la réutilisation des données géographiques collectées. La plateforme SIG doit être à la fois la vitrine de l'observatoire et le support de l'ensemble des données de l'observatoire.

Un observatoire doit pouvoir aider les collectivités à répondre rapidement et de manière fiable à des questions relatives aux thématiques évoquées précédemment, à savoir la propriété foncière, l'état du foncier, les marchés foncier et immobilier, les gisements et potentiels fonciers, l'occupation des sols et les documents de planification territoriale.

Il peut également être intéressant d'intégrer des thématiques connexes à celle du foncier, telles que l'étalement urbain, l'habitat indigne ou les prix des loyers, notamment en fonction des enjeux spécifiques du territoire.

**Les apports de la loi du 22 août 2021
portant lutte contre le dérèglement climatique et
renforcement de la résilience face à ses effets**

Article 205

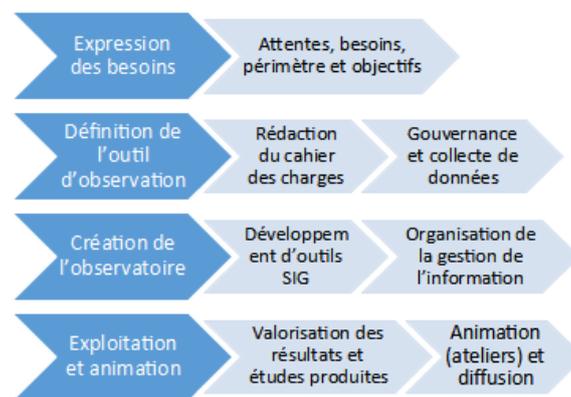
La loi « Climat et Résilience » votée en 2021 (Art. L.302-1 CCH) prévoit une obligation de mise en place d'observatoires de l'habitat et du foncier dans les intercommunalités couvertes par un PLH. Ces observatoires doivent être mis en place au plus tard dans les trois ans après que le programme local de l'habitat ait été rendu exécutoire.

Plusieurs points sont notamment mis en avant dans la loi : le recensement des friches constructibles, des logements vacants, des secteurs urbains où la densité est inférieure au seuil défini dans les documents d'urbanisme, des surfaces potentiellement réalisables par surélévation des constructions existantes et les espaces naturels nécessaires au maintien des continuités écologiques.

Ils doivent également rendre compte annuellement du nombre de logements construits sur des espaces déjà urbanisés et sur des zones ouvertes à l'urbanisation.

Pour en savoir plus : <https://www.legifrance.gouv.fr>

Le montage d'un observatoire peut être décomposé en quatre étapes : l'expression du besoin, la formalisation de la demande, la création de l'observatoire et enfin l'exploitation et l'animation.



Par ailleurs, il est important de mettre en place un dispositif d'évaluation dès sa création. Il permettra d'ajuster en fonction des difficultés rencontrées et des nouveaux besoins.

La mise en place de la politique de sobriété foncière et de Zéro Artificialisation Nette va en effet modifier les besoins de mesure de consommation d'espaces et amener à mobiliser davantage le foncier sous-utilisé.

Montage et vie d'un observatoire : le cas de l'observatoire du foncier de la Guyane

L'observatoire, un projet partenarial

L'observatoire du foncier de la Guyane est né du besoin d'avoir un accès centralisé à des données fiables sur le territoire, avec un suivi spatial et temporel et des publications d'études en continu.

La nécessaire coordination des acteurs du territoire

Une mission de préfiguration a été lancée en 2015 et confiée à l'Agence d'Urbanisme et de Développement de la Guyane (AUDeG). L'AUDeG était en effet déjà fortement impliquée dans la transformation et la diffusion des données foncières et la réalisation d'études ponctuelles.

Cette phase a permis des échanges avec l'ensemble des acteurs de la Guyane (services de l'État, collectivités, etc.) et la réalisation d'un état des lieux sur les sujets suivants :

- les réalisations de chaque acteur sur le sujet
- les données et les expertises déjà disponibles
- les besoins des acteurs locaux.

Les partenaires de l'observatoire sont l'ensemble des collectivités, les services de l'État et établissements publics (DGTM, EPFAG, DRFIP, ONF, DGCAT et Parc Amazonien) et l'AUDeG.

Les thématiques de l'observatoire

À l'issue de l'étude de préfiguration, quatre thématiques ont été identifiées comme prioritaires :

- **la propriété foncière** – à qui appartient le foncier ?
- **les gisements et potentiels fonciers** – où peut-on construire ou cultiver sur des terres agricoles, et à quelles échéances ?
- **les marchés fonciers et immobiliers** – où se réalisent les ventes et à quels prix ?
- **l'occupation des sols et la consommation d'espaces** – où consomme-t-on des espaces naturels, agricoles et forestiers ?

L'alimentation de l'observatoire

L'ensemble des partenaires alimentent l'observatoire en données, mais les principaux producteurs actuels sont les services de l'État.

Un poste pérenne de chargé de mission foncier a été créé au sein de l'AUDeG, afin de traiter la donnée, la redresser et produire des expertises.

Les collectivités participent au développement de l'observatoire via un pilotage thématique, avec des groupes de travail sur des thématiques spécifiques

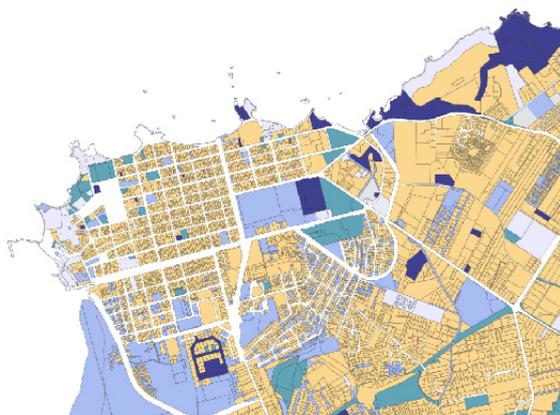
intéressants à court et moyen terme certaines collectivités.

L'animation de l'observatoire

Le volet animation est également important, avec la diffusion des productions et données mises en ligne, ainsi que la mise en place de rendez-vous de l'observatoire réunissant l'ensemble des acteurs de manière régulière.

Un navigateur cartographique en ligne fiable et exhaustif

Le succès de cet observatoire réside également dans la mise à disposition des données au sein d'un portail cartographique regroupant l'ensemble des informations géographiques en opendata, appelé GéoGuyane : <https://www.geoguyane.fr>



Visualisation du foncier en fonction du type de propriétaire
Source : https://carto.geoguyane.fr/1/Observatoire_foncier.map

11

visé à faciliter la capitalisation et le partage d'information géographique sur le territoire guyanais, avec un accès libre et la possibilité de réaliser facilement des cartes thématiques.

On y retrouve ainsi de manière précise et fiable les propriétés foncières, les mutations foncières, immobilières et agricoles, les potentiels fonciers et les tissus urbains de Guyane.

Un outil du foncier agricole en Guyane (OFAG) a également vu le jour, permettant de réaliser les demandes d'identification de foncier agricole sur le domaine privé de l'État de manière simplifiée via un portail unique accessible en ligne.

La production d'expertises régulières

En lien avec les quatre thématiques de l'observatoire, des atlas sont régulièrement mis en ligne. On peut notamment citer les atlas réguliers sur la propriété foncière (2017, 2018, 2021), les potentiels fonciers (2019) et les marchés fonciers et immobiliers (2021).

Enfin, l'observatoire du foncier est également le lieu où se décident les futures études qui seront réalisées à la demande des collectivités.

Des liens avec d'autres observatoires

Les données et expertises issues de l'observatoire du foncier peuvent également être croisées avec d'autres thématiques. En Guyane, l'observatoire de l'habitat et l'observatoire de l'économie sont ainsi en relation avec celui du foncier.

État des lieux des observatoires du foncier dans les DROM

Outre l'observatoire du foncier de **Guyane**, créé en 2018, géré et animé par l'AUDeG (Agence d'Urbanisme et de Développement de la Guyane), décrit ci-dessus, d'autres observatoires peuvent être recensés dans les différents DROM.

Plusieurs observatoires sont actifs à la **Réunion**, géré par l'Agence d'Urbanisme à La Réunion : l'Observatoire des Transactions Immobilière et Foncières (OTIF), l'Observatoire des Loyers Privés, l'Observatoire Réunionnais de l'Habitat Indigne (ORHI) et l'Observatoire du Foncier économique.

Pour en savoir plus : <http://www.agorah.com>

La **Martinique** possède un Observatoire Territorial (OTM), qui possède un volet sur les marchés fonciers et immobiliers et les caractéristiques du parc de logement : <http://observatoire-territorial-martinique.com/>

Des travaux sont également en cours sur la question de l'artificialisation des sols.

La **Guadeloupe** et **Mayotte** ne possèdent pas d'observatoire du foncier à ce jour, bien que des démarches de mutualisation des connaissances SIG et des études de préfigurations voient le jour.

Les autres outils et études disponibles

En parallèle du montage d'un observatoire, différents outils déjà disponibles peuvent venir faciliter la connaissance du territoire : UrbanSIMUL, Cartofriches et l'outil sur les dynamiques des marchés immobiliers.

La réalisation d'études ponctuelles ou la mise en place d'un plan d'action foncier peut venir compléter cette connaissance.

1- UrbanSIMUL www.urbansimul.cerema.fr

UrbanSIMUL est un outil d'analyse et d'aide à la décision pour accompagner les collectivités vers la sobriété foncière. Développé par le Cerema et l'INRAE, il est à destination des communes, EPCI, régions, agences d'urbanisme, EPF et services déconcentrés de l'État.

Il permet notamment :

- de visualiser les données foncières sur un territoire : les documents d'urbanisme, les fichiers fonciers, les mutations immobilières et valeurs foncières (DV3F), les logements vacants (Lovac), l'évolution du bâti, etc. ;
- d'apprécier l'offre foncière potentiellement constructible ;
- d'organiser la prospection et identifier les gisements fonciers ;
- de construire et d'analyser des scénarios d'urbanisation.

Les collectivités peuvent notamment utiliser cet outil pour retracer l'historique de l'urbanisation, repérer les « dents creuses » en secteur urbain, visualiser les ventes récentes de terrains à bâtir ou analyser les ventes d'un segment de marché immobilier.

Les données des DROM sont intégrées dans l'outil UrbanSIMUL depuis début 2023.



2 - Dynmark, outil sur les dynamiques des marchés <https://dataviz.cerema.fr/dynmark>

Dynmark est un outil permettant d'observer rapidement et facilement les évolutions du nombre et des prix des mutations foncières.

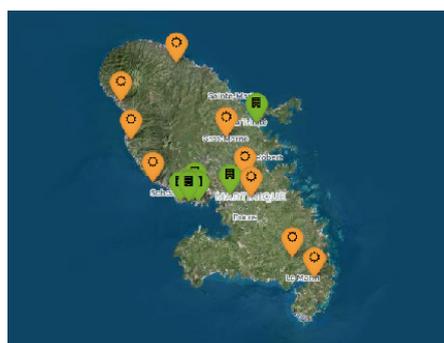
Il permet la réalisation de tableaux et graphiques sur le nombre de mutations, les prix de vente et les prix au m². Ces chiffres sont accessibles en fonction d'une typologie de l'immobilier basé sur le type de biens (appartement ou maison), leur taille et leur période de construction. Des analyses à différentes échelles spatiales sont possibles, de l'aire d'attraction des villes à la commune, en passant par l'EPCI. L'outil permet également d'effectuer des comparaisons. Cet outil a été déployé début 2023.

3 - Cartofriches

Cartofriches est le portail national de recensement des friches. Le Cerema utilise les données de BASIAS et BASOL, ainsi que d'autres lots de données nationaux (candidatures aux appels à projets, sites propices à l'implantation de centrales photovoltaïques) pour assurer une pré-identification des friches.

Cartofriches a également vocation à consolider ce recensement avec la participation des acteurs locaux au plus près du terrain. C'est en intégrant les données des observatoires locaux et des études de recensement portées par des acteurs de l'aménagement que l'inventaire national pourra être le plus pertinent et mis à jour.

Il contient des données sur les 5 DROM. À la date du mois d'avril 2023, le site recense : 11 friches en Guadeloupe, 26 friches en Martinique, 7 friches en Guyane, 22 friches à la Réunion et 10 à Mayotte.



<https://cartofriches.cerema.fr/cartofriches>

Le référentiel foncier à Mayotte

Les données sur les mutations foncières ne sont pas disponibles à Mayotte. Afin de remédier à ce problème d'absence des données, un référentiel pour la taxe foncière est tenu par la DRFiP afin de déterminer l'assiette de cette taxe et pouvoir estimer des prix de référence.

La DRFiP s'est également lancée depuis quelques années dans un travail d'identification du foncier bâti et non bâti. Cette identification est réalisée de manière partenariale avec les collectivités, les services de la DRFiP (dont la direction du cadastre), des partenaires financeurs comme l'Agence Française de Développement et des partenaires privés. L'objectif est de progresser dans le relevé parcellaire public des implantations foncières, immobilières. C'est une action qui a commencé en 2021 et qui a porté ses fruits. Une 2ème campagne débutera en 2023.

4 - Le plan d'action foncier : l'opportunité pour un diagnostic approfondi

Le plan d'action foncier (PAF) est un outil qui contribue à l'élaboration d'une stratégie d'intervention à l'échelle locale. Il est formalisé basé par une convention pluriannuelle entre une collectivité et un EPF.

Il comporte un diagnostic précis et il est l'occasion d'avoir des échanges entre les collectivités et les services de l'État pour construire une vision commune du territoire. Un PAF est réactualisé en tant que de besoin à la demande de la collectivité.

On peut ainsi citer l'EPFL de La Réunion qui a réalisé à la demande des collectivités dix Plans d'Action Fonciers et un Plan d'Action Foncier Intercommunal (PAFI) sur la CC de l'Est à ce jour. Ils ont ainsi permis d'identifier, en concertation entre les communes et l'EPFL, des espaces vacants et terrains stratégiques pour y construire de nouveaux logements et activités économiques.

La fiche « Stratégie des collectivités territoriales » présente le protocole d'intervention foncière élaboré par l'EPFL Martinique sur la commune de Sainte-Luce.

5 - Des études ponctuelles pour affiner et compléter la connaissance du foncier

La réalisation d'études ponctuelles ou d'études d'ingénierie flash peuvent venir en complément de l'existence d'observatoires sur un périmètre géographique éventuellement plus restreint que celui du DROM. Ces études sont pour la plupart réalisées par les agences d'urbanisme, en relation

étroite avec les services de l'État, les EPF et les collectivités. Les exemples cités ci-dessous peuvent notamment être répliqués sur d'autres DROM et ne représentent pas de manière exhaustive l'ensemble des publications sur le foncier.

Le groupe « étalement urbain » à la Réunion

Un groupe de travail sur l'étalement urbain est animé par l'AGORAH dans le but de mesurer l'état de l'urbanisation à la Réunion. Ce groupe de travail a vu le jour en 2014 et produit notamment un tableau de bord interactif, avec des indicateurs pour l'ensemble des EPCI et communes du territoire (Pour en savoir plus : <http://www.agorah.com/index.php/le-groupe-etalement-urbain-geu/>).

Estimation du besoin en logements à la Réunion

Une étude est en cours à La Réunion afin de territorialiser le besoin en logements à l'horizon 2035. Cette étude est réalisée par l'AGORAH à la demande de la DEAL et fait suite à une étude sur le besoin en logement publiée en 2018 par l'INSEE. L'objectif est ainsi d'avoir une connaissance fine du foncier disponible et de pouvoir travailler sur les moyens d'actions. (Pour en savoir plus : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3626148?sommaire=3627628>)

Étude sur l'urbanisation spontanée en Guyane

Une étude sur l'urbanisation spontanée en Guyane a été réalisée par l'AUDeG en 2018, afin de dresser un portrait des tendances en matière d'urbanisation spontanée et d'effectuer un recensement des constructions informelles présentes en 2015.

L'étude s'est basée sur la superposition du bâti cadastré et également des constructions autorisées géolocalisées par l'AUDeG avec des orthophotographies aériennes.

L'artificialisation du sol en Martinique

L'agence d'urbanisme de la Martinique (ADDUAM) a conduit une étude sur l'occupation du sol, afin d'établir un état des lieux des espaces artificialisés, agricoles, naturels et forestiers et en eau

Elle est basée sur l'OCS-GE et permet un niveau de détail en 20 classes d'usage du sol. Cette étude va se poursuivre pour suivre l'évolution de la consommation des sols et aider à la prise de décision et la production des documents de planification

Pour en savoir plus : www.adduam.com

Les données du foncier

Le **cadastre** est le premier élément essentiel, car il recense l'ensemble des propriétés immobilières des communes, avec des informations sur les surfaces des parcelles et leur propriétaires. Dans les DROM, l'ensemble du territoire est cadastré, mais on rencontre des difficultés sur la connaissance des propriétaires sur certains territoires.

Le site <https://cadastre.data.gouv.fr/> permet de consulter la carte du cadastre et de télécharger les données.

Les **fichiers fonciers** décrivent de manière détaillée le foncier, les locaux ainsi que les différents droits de propriété qui leur sont liés. Ils sont disponibles à La Réunion, en Guyane et Guadeloupe, en Martinique depuis 2013, et non à Mayotte.

Pour en savoir plus : <https://datafoncier.cerema.fr/donnees/fichiers-fonciers>

Les **fichiers de Demande de Valeurs Foncières (DVF)** recensent l'ensemble des mutations foncières à titre onéreux, publiées dans les services de la publicité foncière. La base de données DV3F, croisement de DVF avec les fichiers fonciers, permet des analyses plus fines et plus simples pour les collectivités.

Ces données sont disponibles à La Réunion, en Guyane, Guadeloupe et Martinique, et non à Mayotte, sur le site <https://datafoncier.cerema.fr/donnees/donnee-dv3f>

Le **fichier LOVAC** permet d'outiller les collectivités et services déconcentrés dans le repérage et la caractérisation des logements vacants. Les données sont disponibles sur l'ensemble des DROM, sur le site suivant : <https://datafoncier.cerema.fr/lovac>

L'**OCSGE (Occupation du sol à grande échelle)** est une donnée qui permet d'observer finement l'occupation du sol, et notamment de quantifier l'évolution des consommations d'espaces agricoles, naturels et forestiers. Il est réalisé par l'IGN et réadapté localement par les services de l'État. Il est actuellement déployé à la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion, mais pas encore en Guyane et à Mayotte.

Le site internet <https://datafoncier.cerema.fr> contient des informations sur le contenu de ces données, l'accès aux données et donne des informations sur des formations données et des actualités pour participer à des webinaires d'informations.

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/Connaître le foncier :
<http://outil2amenagement.cerema.fr/connaître-le-foncier-r322.html>

✍ Contributeurs

Rédacteur : Nicolas Pelé - Cerema

Relecteurs :

Ghislaine Munoz et Brigitte POUGET - Cerema

DGOM - Bureau de l'écologie, du logement, du développement et de l'aménagement durables

Denis Girou - EPFA Guyane

Juliette GUERIDO - Agence d'urbanisme et de développement de la Guyane (AUDEG)

Jean-Christophe FRANCHI - DHUP/AD3 Bureau de la connaissance et des politiques foncières

✉ 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 | BÂTIMENT
| MOBILITÉS | INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT |
ENVIRONNEMENT & RISQUES | MER & LITTORAL



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

Anticipation et planification

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

Une collectivité doit, à partir de l'analyse de la situation des dynamiques de son territoire réfléchir aux évolutions futures de ce dernier, se préparer aux transformations, définir des enjeux, en résumé, concevoir une stratégie d'anticipation. Cette stratégie peut être concrétisée à travers la planification territoriale qui traduit la vision politique d'un projet de territoire à plus ou moins long terme et décline les grandes orientations nationales. Elle s'appuie sur un cadre réglementaire précis.

Plusieurs documents de planification permettent de formaliser une vision stratégique de l'aménagement durable d'un territoire à différentes échelles.

En premier lieu, le Schéma d'Aménagement Régional (SAR), document spécifique aux départements et régions d'outre-mer (art. 73 de la Constitution) constitue un instrument obligatoire de planification à l'échelle régionale, qui fixe les orientations fondamentales à moyen terme en matière d'aménagement et de développement durables. Le SAR s'impose aux documents d'urbanisme (SCoT, PLU/PLUi et carte communale) dans un rapport de compatibilité.

A une échelle intermédiaire, le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) est l'outil de conception et de mise en œuvre d'une planification stratégique intercommunale. Ces deux documents de planification stratégique ont vocation à intégrer de nombreuses thématiques de politiques publiques (aménagement et logement, transports et mobilité, protection de l'environnement, énergies, développement économique...). Ils permettent d'intégrer les différents enjeux tout en assurant le respect des équilibres entre la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers d'une part et le développement urbain et économique d'autre part.

Les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) établis à l'échelle communale ou intercommunale (PLUi) et les cartes communales définissent l'affectation des sols et les conditions de constructibilité.

Ils donnent aux collectivités les outils pour façonner les formes urbaines, identifier les volontés de préservation et les secteurs de projets au travers des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) notamment et du règlement. Ils permettent aussi d'activer des outils fonciers pour anticiper/agir et pour garantir un équilibre social sur leur territoire.

D'autres documents de programmation peuvent définir une politique locale à mettre en œuvre dans un domaine donné, tels que les Programmes Locaux de l'Habitat (PLH), qui à l'échelle intercommunale, déterminent les orientations et les actions à réaliser, de manière à répondre aux besoins locaux en logement et hébergement. Ces différents documents doivent être mis en cohérence.

Enfin, les constructions sont soumises à différentes autorisations préalables d'occupation du sol délivrées conformément aux règles d'urbanisme applicables par les collectivités ou le Préfet de département. En cas de non respect des règles d'urbanisme (ex : réalisation de travaux sans autorisation ou en contradiction avec l'autorisation délivrée), le maire ou le président de l'intercommunalité, qui détient des pouvoirs de police spéciaux, devra traiter les situations irrégulières. Ce pouvoir exercé au nom de l'Etat, et non de la collectivité, est peu utilisé dans les DROM.

L'objet de cette fiche centrée sur la politique de l'habitat, est de montrer la nécessité de définir en amont les enjeux d'un territoire, d'élaborer une stratégie foncière, de les formaliser dans les différents documents de planification et programmation. Cette stratégie peut ensuite être mise en œuvre grâce à des outils figurant dans les PLU/PLUi/PLUiH.

Sommaire :

- La nécessité d'une vision prospective d'un territoire
- La traduction du projet de territoire des communes et intercommunalités dans différents documents de planification et de programmation : le rôle stratégique du SAR et sa nécessaire articulation avec les documents de planification territoriale
- Les outils du PLU pour mobiliser du foncier

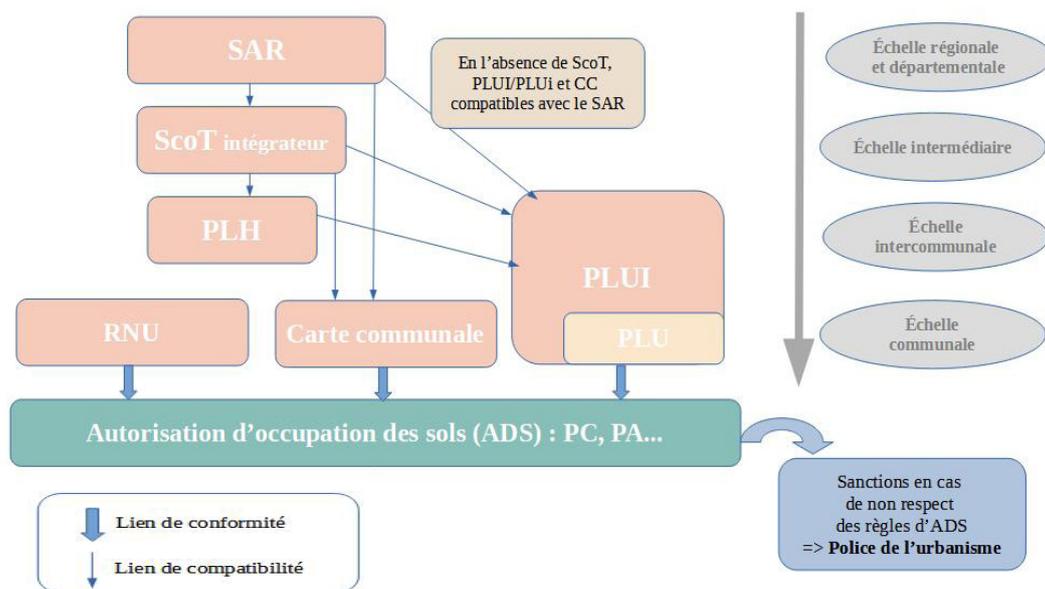
La nécessité d'une vision prospective d'un territoire

Les collectivités doivent avoir une vision prospective de leur territoire qui prend en compte les différents enjeux d'équilibre et les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols. Elles doivent engager des réflexions et définir des orientations par grand domaine de politiques publiques : aménagement, habitat, activités, équipements publics, cadre de vie, infrastructures...qui les aideront à structurer leurs actions.

L'élaboration d'un projet de territoire leur permet de déterminer une stratégie territoriale, de donner une cohérence générale à l'action publique.

La vision prospective du territoire par une collectivité doit prendre forme à différentes échelles et à différents pas de temps. Pour cela la collectivité ou l'EPCI doit s'assurer d'une cohérence entre les différents documents de planification et d'urbanisme.

Synthèse des documents de planification et programmation élaborés à différentes échelles de territoire d'un DROM



Dans le schéma représenté ci-dessus seuls, les documents qui contribuent à définir une politique de l'habitat et du logement sont repris.

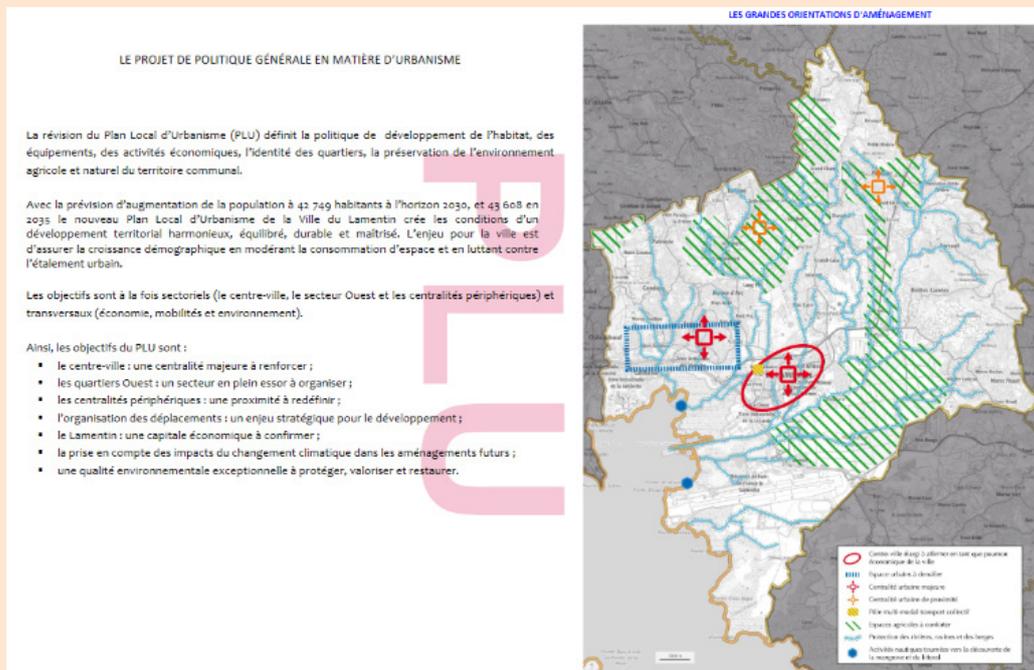
Ce schéma synthétise les documents de planification et programmation élaborés à différentes échelles de territoire d'un DROM et les différents liens d'opposabilité juridique régissant leurs articulations. Un document doit être compatible ou tenir compte des documents dits de rang « supérieur », et peut s'imposer aux documents dits de rang « inférieur ».

Le SAR ne comporte pas à proprement parler de « projet de territoire » mais les orientations fondamentales du SAR peuvent le cas échéant, correspondre à la mise en œuvre de la vision stratégique qu'a la région, le département ou la collectivité, du développement durable de son territoire (article R. 4433-2 du CGCT).

Concernant le SCoT, le projet de territoire de la collectivité se matérialise à travers le projet d'aménagement de Développement Durable (PADD) qui constitue le projet politique des collectivités au sein des documents de planification tels que les SCoT et les PLU/PLUi. Depuis l'ordonnance du 17 juin 2020 relative à la modernisation des SCoT, le PADD est remplacé par le projet d'aménagement stratégique qui exprime les enjeux stratégiques territoriaux et qui concerne les SCoT élaborés ou révisés à compter du 1er avril 2021..

Le projet de territoire est également décliné dans les documents de programmation tels que les Programmes Locaux de l'Habitat (PLH).

Extrait du projet d'aménagement et de développement durables du PLU du Lamentin
Révision du 4 février 2021



La traduction du projet de territoire des communes et intercommunalités dans différents documents de planification et de programmation

Les documents de planification d'échelle supérieure à l'intercommunalité dont il faut respecter la compatibilité

1. Le Schéma d'Aménagement Régional

L'instrument majeur de planification stratégique à l'échelle des DROM est le **schéma d'aménagement régional (SAR)** (art L. 4433-7 et suivants et R. 4433-1 et suivants du CGCT) qui fixe les orientations fondamentales de la région à moyen terme en matière de développement durable, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement. Il détermine notamment :

- la destination générale des différentes parties du territoire,
- l'implantation des grands équipements d'infrastructures et de transport, etc.
- la localisation préférentielle des extensions urbaines, des activités économiques, commerciales, agricoles, forestières, touristiques et relatives aux énergies renouvelables.

Le SAR fixe les objectifs de renouvellement urbain dans les zones urbanisées, de maîtrise de l'étalement urbain, de lutte contre l'artificialisation des sols ; il prévoit une trajectoire permettant d'aboutir d'ici 2050 à l'absence de toute artificialisation nette des sols, ainsi que par tranche de 10 ans, un objectif chiffré de réduction du rythme d'artificialisation.

Le SAR doit notamment affirmer les principes et mettre en oeuvre des orientations en faveur de l'économie d'espace, de la protection et la mise en valeur du littoral, de la préservation et la valorisation des espaces agricoles, de la protection et de la restructuration de la biodiversité à travers une approche transversale de l'aménagement permettant de concilier les enjeux de développement et de protection. Il doit constituer un levier limitant l'étalement urbain et l'artificialisation des sols.

Dans le cadre de chapitres individualisés, le SAR tient lieu de schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE), de schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) et de schéma régional de cohérence écologique (SRCE).

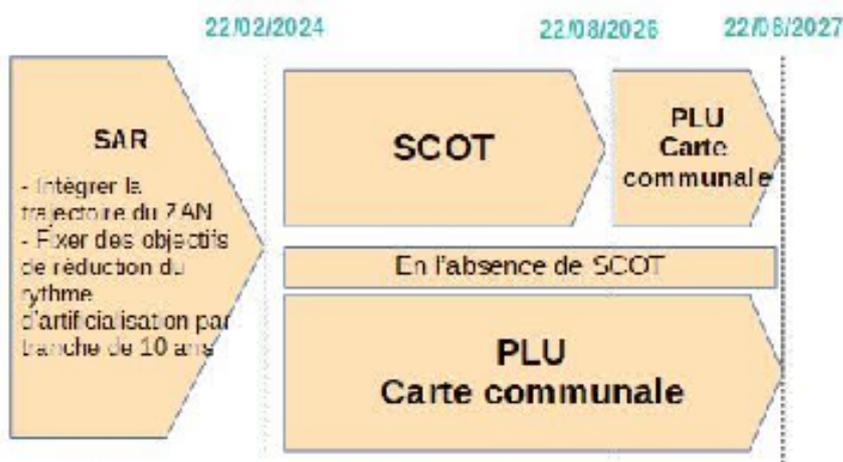
Les apports de la loi n° 2021-1104 « Climat et résilience » du 22 août 2021

L'objectif ZAN dans le SAR, les SCOT et les PLU/cartes communales

La loi n°2021-1104 du 22 août 2021 dite « loi climat et résilience » prévoit une réduction progressive de la consommation foncière d'espaces naturels, agricoles et forestiers qui s'inscrit dans l'objectif général de réduction du rythme d'artificialisation. La lutte contre l'artificialisation des sols et l'atteinte en 2050 du « zéro artificialisation nette » (ZAN) constituent une réforme prioritaire avec un premier objectif intermédiaire au niveau national de réduction de moitié du rythme de la consommation d'espaces dans les 10 prochaines années.

Dans les DROM, le SAR fixe une trajectoire permettant d'aboutir à l'absence de toute artificialisation nette des sols d'ici 2050 ainsi que, par tranche de dix années, un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation. Pour autant, contrairement au SRADDET (dans les régions métropolitaines), les dispositions applicables au SAR n'imposent pas la déclinaison de ces objectifs à l'échelle infrarégionale ou une division par deux du rythme de l'artificialisation par rapport à la consommation observée lors des 10 années précédant la promulgation de la loi pour la première tranche décennale (2021-2031). Le SAR doit néanmoins fixer un objectif quantifié donc mesurable de réduction du rythme de l'artificialisation sur la même période. Les SAR modifiés (procédure privilégiée par la loi pour intégrer l'objectif ZAN dans la planification régionale et territoriale) ou révisés devront entrer en vigueur avant le 22 février 2024 pour une procédure d'évolution à engager avant le 22 août 2022.

Les SCOT modifiés ou révisés devront quant à eux entrer en vigueur avant le 22 août 2026 et les PLU/PLUi et/ou cartes communales avant le 22 août 2027, sous peine d'application des sanctions prévues au 9° du IV. de l'article 194 de la loi climat et résilience (suspension des ouvertures à l'urbanisation pour les SCOT, suspension de la délivrance des autorisations d'urbanisme dans les zones à urbaniser pour les PLU/PLUi et suspension des autorisations d'urbanisme en zone constructible pour les cartes communales).



Le SAR est élaboré et adopté à l'initiative et sous l'autorité de l'assemblée délibérante de la région, du département (cas de Mayotte) ou de la collectivité (CTU). Il est ensuite approuvé par décret en Conseil d'État. A noter que la procédure de modification donne lieu à une procédure allégée d'approbation par arrêté du représentant de l'Etat.

Le SAR s'impose dans un lien de compatibilité aux documents d'urbanisme d'échelle inférieure, notamment aux schémas de cohérence territoriale (SCoT) et, en l'absence de SCoT, aux plans locaux d'urbanisme (PLU/PLUi) et aux cartes communales.

Les SAR dans les différents DROM

- **Guyane** : SAR approuvé le 6 juillet 2016
- **Mayotte** : doté d'un plan d'aménagement et de développement durable (PADD), Mayotte élabore actuellement son SAR
- **Guadeloupe** : SAR approuvé le 22 novembre 2011, projet de révision prévu
- **Martinique** : SAR approuvé en 2011, projet de révision en cours
- **La Réunion** : le SAR de 2011, modifié en 2020, est le document actuellement en vigueur. Par délibération du 22 novembre 2021, le Conseil Régional de La Réunion a approuvé la mise en révision du SAR au vu des conclusions du rapport d'évaluation du schéma finalisé en 2019.

GUYANE

Le guide d'application du SAR Guyane - Collectivité territoriale de Guyane - 2019

Publié en 2019, le « Guide d'application du SAR Guyane » apporte des éléments de méthodologie pour la prise en compte du SAR dans l'élaboration des documents de planification (SCoT, PLU/PLUi, carte communale),

Élaboré sous forme de fiches à l'attention des acteurs locaux impliqués dans l'élaboration de documents d'urbanisme et aux porteurs de projets, ce guide expose également les outils mobilisables pour répondre aux différents projets d'aménagement (outils réglementaires, adaptation de projets, etc.).



Pour en savoir plus sur le guide : <https://www.ctguyane.fr/sar/>

2. Le Schéma de Cohérence Territoriale

Il s'agit d'un document de planification stratégique à long terme (environ 20 ans) qui, à l'échelle d'un territoire de projet ou bassin de vie (périmètre intercommunal ou au-delà), détermine l'organisation spatiale et les grandes orientations d'un territoire. Il sert de référence pour les différentes politiques sectorielles, notamment celles centrées sur les questions d'organisation de l'espace et de l'urbanisme, d'habitat, de mobilités, d'aménagement commercial, d'environnement, dont celles de la biodiversité, de l'énergie et du climat.

Depuis la loi ALUR de 2014, le SCoT est chargé d'intégrer les documents de planification de rang supérieur (dont le SAR) dans un rapport de compatibilité. Il devient ainsi un document pivot, un SCoT intégrateur, ce qui permet aux PLU et cartes communales de ne se référer juridiquement qu'à lui quand il existe. Le rôle intégrateur du document a été réaffirmé par l'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 portant modernisation des SCoT.

Etat des lieux des SCoT en outre-mer

La Réunion est couverte par 4 SCoT approuvés, la Martinique par trois et la Guadeloupe par un seul. En Guyane un SCoT en vigueur est en cours de révision et un autre est en cours d'élaboration.

Si les SCoT de métropole couvrent plusieurs intercommunalités et bassins d'emplois, ceux d'outre-mer sont d'échelle plus réduite, les DROM comptant peu de communes par territoire. La taille des SCoT ressemble davantage à celle des PLUi en métropole.

L'application de la loi littoral dans les DROM

Les dispositions particulières au littoral du Code de l'urbanisme issues de la loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral dite «Loi littoral» ont pour but de concilier développement et protection du littoral. La loi opère une protection graduée en fonction de la proximité avec le rivage et de la fragilité des milieux et repose sur le principe selon lequel l'extension de l'urbanisation doit se réaliser en continuité des zones urbanisées existantes (agglomérations et villages) afin de lutter contre le mitage des espaces littoraux.

Les principes fondamentaux de la loi littoral (le principe d'extension de l'urbanisation en continuité de l'existant, la protection graduée du territoire en fonction de la proximité du rivage, la préservation des espaces remarquables du littoral, les coupures d'urbanisation dans les documents d'urbanisme ...) s'appliquent aux cinq DROM sous réserve de certaines adaptations (articles L. 121-38 à L. 121-51 du code de l'urbanisme).

- **Dans les espaces proches du rivage, sont autorisées l'extension de l'urbanisation** dans les secteurs déjà occupés par une urbanisation diffuse ainsi que les opérations d'aménagement prévues par le chapitre individualisé tenant lieu de SMVM du SAR (art L. 1241-40 du CU).
- **La zone dite « des cinquante pas géométriques » fait office de bande littorale dans les DROM.** Cette bande est régie par des dispositions spécifiques prévues aux articles L.121-45 à L. 121-49 du CU. Ces dispositions distinguent 3 secteurs dans la bande littorale : les parties non urbanisées, les parties urbanisées et les secteurs occupés par une urbanisation diffuse qui sont chacun soumis à des régimes de constructibilité différents : les parties non urbanisées (Art. L. 121-46 CU), les parties urbanisées (Art. L.121-47 et L.121-48 CU) les secteurs occupés par une urbanisation diffuse situés à proximité des parties urbanisées (Art. L. 121-49 CU).
- Le régime de **préservation des espaces remarquables du littoral** s'applique aux cinq DROM (articles L. 121-23 et L. 121-24 du code de l'urbanisme). Ce sont les espaces les plus protégés en raison de leur intérêt écologique ou de leur haute valeur patrimoniale. Ils sont régis par une inconstructibilité de principe. Seuls des aménagements légers limitativement énumérés à l'article R. 121-5 du code de l'urbanisme peuvent y être autorisés sous certaines conditions ;
- La loi littoral a instauré des espaces de respiration entre les espaces urbanisés : **les coupures d'urbanisation** pour éviter une urbanisation linéaire le long du littoral (article L. 121-22 du code de l'urbanisme).

L'application de la loi littoral et le SAR

Les dispositions du chapitre « Aménagement et protection du littoral » du code de l'urbanisme s'appliquent sur le territoire des communes littorales définies à l'article L. 321-2 du code de l'environnement.

Le SAR doit respecter les dispositions particulières au littoral (article L.4433-8 du CGCT). Le chapitre individualisé tenant lieu de SMVM du SAR détermine dans son périmètre d'application la vocation générale des différentes zones côtières et peut identifier à ce titre les espaces remarquables du littoral à préserver mentionnés à l'article L. 121-23 du CU, ainsi que les coupures d'urbanisation.

Le projet de SMVM du SAR est soumis pour accord au représentant de l'Etat.

---> suite

La traduction de la loi littoral dans les documents d'urbanisme : SCoT et PLU

La loi littoral ne fait sens qu'une fois traduite dans un document d'urbanisme. Le SCoT constitue l'outil de déclinaison de la loi littoral, rôle renforcé par la loi ELAN du 23 novembre 2018.

En application de l'alinéa 2 de l'article L. 121-3 du CU, al. 2, issu de la loi Elan, il appartient au SCoT de préciser les modalités d'application de la loi littoral en tenant compte des paysages, de l'environnement, des particularités locales et de la capacité d'accueil du territoire. Le SCoT détermine également les critères d'identification des agglomérations, des villages et secteurs déjà urbanisés et en définit la localisation. Les PLU/PLUi doivent délimiter ces secteurs et définir un règlement (écrit et graphique) adapté à leur territoire.

Les PLU/PLUi doivent aussi procéder à une analyse de la **capacité d'accueil** de leur territoire au regard des besoins identifiés tout en préservant la qualité des milieux naturels.

Les espaces remarquables du littoral et les coupures d'urbanisation identifiés dans le SAR peuvent être étendus et/ou complétés dans les documents d'urbanisme en fonction des enjeux locaux. Le PLU/PLUi devra dans ces espaces naturels définir un zonage et un règlement adaptés.

La traduction du projet de territoire habitat dans les PLH

Un **programme local de l'habitat (PLH)** est un document qui définit, à l'échelle intercommunale, pour une durée de six ans, les objectifs et les principes d'une politique de l'habitat. Il doit définir les besoins en logement et en hébergement, tout en limitant l'étalement urbain et en privilégiant le renouvellement urbain et la densification avant d'envisager la construction neuve sur de nouveaux espaces urbanisés. Il doit veiller à assurer une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements entre les différentes communes de l'EPCI et entre les quartiers d'une même commune.

Il est élaboré par un EPCI, il est obligatoire dans les EPCI qui comptent plus de 30 000 habitants et comportent une commune de plus de 10 000 habitants. De nombreux acteurs sont associés à son élaboration (services de l'État, communes membres de l'EPCI, bailleurs sociaux, représentants de SCoT, etc.).

Il précise le nombre de logements à produire pour satisfaire les besoins locaux à l'échelle communale en distinguant les différents types de logement. Il définit également les actions à mener en matière de politique foncière qui permettront la réalisation du programme.

La loi du 22 août 2021 prévoit en outre la généralisation des observatoires locaux de l'habitat et du foncier adossés aux PLH - dans un délai de 3 ans après que le PLH a été rendu exécutoire - qui permettra de définir la stratégie foncière de l'EPCI grâce à l'identification de gisements pouvant faire l'objet d'une intensification urbaine (recensement de friches, de logements vacants, etc.) et des espaces non artificialisés à préserver.

Pour en savoir plus sur les PLH :
[http://outil2amenagement.cerema.fr/
methodologie-le-programme-local-de-l-habitat-plh-a1679.html](http://outil2amenagement.cerema.fr/methodologie-le-programme-local-de-l-habitat-plh-a1679.html)

MARTINIQUE

PLH de la Communauté d'agglomération du Pays Nord Martinique 2016-2022

Le PLH territorialise la production de logements par commune sur la période d'application du PLH.

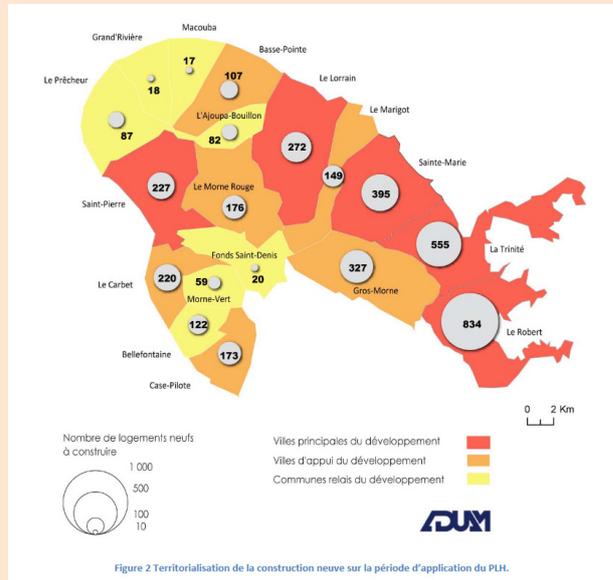


Figure 2 Territorialisation de la construction neuve sur la période d'application du PLH.

Le PLU/PLUi, un document d'urbanisme qui retrace à l'échelle de la commune ou de l'intercommunalité le projet global de la collectivité en termes d'aménagement de son territoire

Le PLU/PLUi détermine la production de logements, d'équipements, d'activités économiques, etc. Il définit aussi les secteurs réservés à l'agriculture, ceux qui resteront naturels et ne seront pas aménagés, ceux qui seront protégés.

Un PLU/PLUi a une double fonction : il prévoit une planification de l'aménagement du territoire de la commune ou de l'EPCI et il détermine l'usage des sols, les règles de constructibilité applicables au territoire à moyen terme et leur densité.

Il constitue un outil indispensable pour encadrer les opérations d'aménagement et les constructions et pour maîtriser le foncier. Il détermine à l'avance le devenir des sols.

C'est aussi sur les PLU/PLUi que les collectivités peuvent s'appuyer pour utiliser d'autres outils fonciers tels que le droit de préemption urbain (DPU), les zones d'aménagement différé (ZAD), etc. (Cf : fiche les outils de la maîtrise foncière).

Les DROM sont couverts à plus de 90 % par un PLU ou une carte communale. Les PLU sont tous élaborés à une échelle communale en outre-mer, à l'exception de Mayotte où plusieurs EPCI se sont engagés dans l'élaboration de PLUi. La Guyane enregistre une couverture un peu plus faible en termes de PLU, 5 communes sur 22 appliquent le Règlement National d'urbanisme (RNU). Deux communes parmi les cinq ont un document d'urbanisme en cours d'élaboration.

Règles de compatibilité du PLU/PLUi avec les documents territoriaux

Il est rappelé qu'un PLU/PLUi doit être compatible avec le SCoT lorsque le territoire en est doté. Si la commune ou l'EPCI n'est pas couvert par un SCoT approuvé, le PLU/PLUi devra être directement compatible avec le SAR, : comme le SCoT il devra être compatible avec l'ensemble des dispositions prescriptives contenues dans le SAR figurant dans le fascicule des règles et la carte de destination générale des différentes parties du territoire.

L'échelle intercommunale : l'échelle pertinente pour la planification territoriale

La loi n°2014- 366 du 24 mars 2014, dite loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur), fait du PLU intercommunal (PLUi) le document de référence de la planification locale. Le transfert de compétence des communes aux communautés de communes et d'agglomération est automatique depuis le 27 mars 2017.

Dans les DROM, peu de PLU intercommunaux ont été réalisés (à l'exception de Mayotte où des projets sont en cours).

L'échelle intercommunale paraît néanmoins aujourd'hui la plus pertinente au regard des enjeux actuels de développement et d'aménagement du territoire. La vie locale, les parcours résidentiels, les déplacements de travail et de loisirs, les zones de chalandises des commerces, les questions concernant les espaces naturels, l'habitat... dépassent largement les limites communales et conduisent natu-

rellement à apprécier les enjeux qui leur sont liés à une échelle plus large.

Bien construit, il consolide durablement le projet communautaire et les projets communaux

Des plans de secteur au sein des PLUi pour mieux intégrer les spécificités de certains espaces communautaires sans perdre les avantages d'une approche communale : si le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) doit porter sur l'ensemble du territoire communautaire, les plans de secteur offrent une certaine souplesse en permettant l'élaboration d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et de zonages spécifiques à certaines communes ou regroupement de communes au sein du PLUi. Cette faculté peut faciliter l'implication de chaque équipe municipale dans la démarche communautaire et mieux prendre en compte la diversité des territoires. Un plan de secteur peut être appliqué à une seule commune pendant que d'autres regroupent plusieurs communes.

Pour en savoir plus sur les PLU/PLUi :

[PLUifiche-methodologique-les-plans-de-secteur-outils-a282.html](https://www.pluifiche-methodologique-les-plans-de-secteur-outils-a282.html)

La nécessaire articulation SAR/ SCoT et PLU-PLUi

Point de vigilance : la compatibilité des documents d'urbanisme avec le schéma d'aménagement régional

Le SAR s'impose aux documents d'urbanisme, en premier lieu aux schémas de cohérence territoriale (SCoT) et, en l'absence de SCoT, aux plans locaux d'urbanisme (PLU/PLUi) et aux cartes communales (Art. L.4433-9 CGCT). Ces documents doivent être compatibles avec le fascicule des règles et la cartographie du SAR applicable afin de permettre la territorialisation de la stratégie d'aménagement régional. L'ordonnance n° 2020-745 du 17 juin 2020 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicable aux documents d'urbanisme simplifie la procédure de mise en compatibilité des documents d'urbanisme avec les documents qui leur sont opposables. Les délais de mise en compatibilité sont variables selon la temporalité d'adoption des documents. Ainsi,

- si le SAR est approuvé postérieurement à un SCoT dont l'élaboration ou la dernière révision est antérieure au 1er avril 2021, le SCoT devra être mis en compatibilité avec le SAR dans un délai de 3 ans à compter de l'approbation du SAR (article L. 131-3 du CU, version antérieure au 1er avril 2021).
- en l'absence de SCoT, si le SAR est approuvé postérieurement à un PLU/PLUi dont l'élaboration ou la dernière révision est antérieure au 1er avril 2021, les PLU/PLUi doivent être mis en compatibilité avec le SAR, dans un délai de 3 ans à compter de l'approbation du SAR (article L. 131-7 du CU, version antérieure au 1er avril 2021).
- si le SAR est approuvé postérieurement à un SCoT élaboré ou révisé à compter du 1er avril 2021, l'autorité porteuse du SCoT décide de la mise en compatibilité de son document d'urbanisme à l'occasion de sa délibération triennale portant sur le maintien ou la mise en compatibilité dudit document (article L. 131-7 du CU).

• En l'absence de SCoT, si le SAR est approuvé postérieurement à un PLU/PLUi élaboré ou révisé à compter du 1er avril 2021, l'autorité porteuse du PLU/PLUi décide de la mise en compatibilité de son plan à l'occasion de sa délibération triennale portant sur le maintien ou la mise en compatibilité de son document (article L. 131-3 du CU).

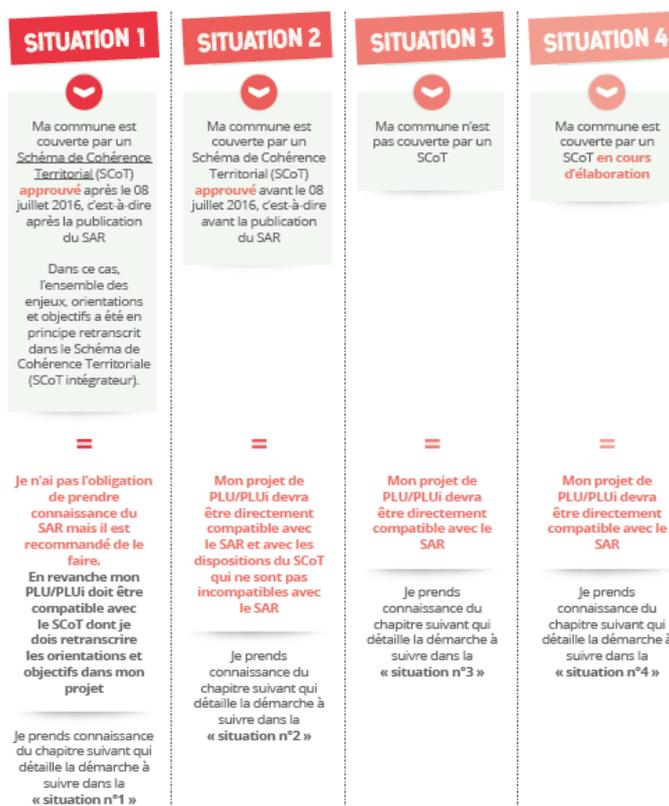
La commune ou l'intercommunalité en charge de l'élaboration/révision du PLU/PLUi doit veiller à ce que le projet de territoire de la collectivité contenu dans le PADD soit compatible avec le SAR. La collectivité doit également veiller à ce que le plan soit cohérent avec la destination générale des différentes parties du territoire, les projets d'équipements et d'infrastructures et les prescriptions environnementales inscrits dans le SAR.

Guide d'application du SAR Guyane

Extrait de la fiche B2 : j'élabore mon PLU/PLUi

2 Le SAR s'impose-t-il directement à mon PLU / PLUi ?

La réponse à cette question est : **Oui dans certains cas, non dans d'autres cas.** Vous devez donc commencer par vous poser les bonnes questions. **Pour cela, je m'interroge sur le cas de figure dans lequel se situe ma commune et le territoire auquel j'appartiens.**



La nécessaire articulation PLH et PLUi-PLU

Le PLH est un document stratégique d'orientation, de programmation, de mise en œuvre et de suivi de la politique de l'habitat à l'échelle intercommunale, sans caractère opposable aux particuliers. A ce titre, sa cohérence avec les PLU/PLUi, qui eux, disposent de leviers opérationnels en matière d'utilisation du sol, est un enjeu essentiel. Le PLH fixe les objectifs en matière de logements (prévision et programmation). Le PLU/PLUi intègre des règles qui permettent d'atteindre les objectifs politiques, législatifs et réglementaires.

Le PLH s'impose par lien de compatibilité au PLU/PLUi et aux cartes communales (article L. 131-4 du code de l'urbanisme). A ce titre, un PLU/PLUi élaboré ou révisé avant le 1er avril 2021 devra se mettre en compatibilité dans un délai de 3 ans à compter de l'approbation du PLH.

Pour les PLU/PLUi élaborés ou révisés à compter du 1er avril 2021 et entrant dans le champ de l'ordonnance n° 2020-745 du 17 juin 2020 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicable aux documents d'urbanisme, l'autorité en charge du PLU/PLUi mettra en compatibilité son plan à l'occasion de sa délibération triennale portant sur le maintien ou la mise en compatibilité de son document d'urbanisme avec les documents de rang supérieur (article L. 131-7 du code de l'urbanisme). Les secteurs de mixité sociale (SMS), les emplacements réservés, le bonus de constructibilité pour les logements locatifs sociaux sont des exemples d'outils qui permettent la mise en œuvre des objectifs du PLH dans les PLU (cf. infra).

Le PLH doit être compatible, le cas échéant, avec le SCoT (article L. 142-1 du code de l'urbanisme). Lorsqu'un SCoT est approuvé après l'approbation d'un PLH, ce dernier se met en compatibilité avec le SCoT dans un délai de 3 ans (article L. 142-2 du code de l'urbanisme).

MARTINIQUE

PLH de la Communauté d'agglomération du Pays Nord Martinique 2016-2022

Le PLH définit l'enveloppe des logements à produire par commune, en tenant compte des orientations du SCoT. Il permet de comparer les capacités foncières de chaque commune au regard des objectifs de constructions neuves proposés dans le PLH.

Objectifs de constructions neuves au regard des disponibilités foncières des communes.

	Objectifs construction neuve durée PLH	Disponibilités foncières zones AU et 2AU pouvant recevoir de l'habitat (ha)	Dents creuses dans le centre bourg	Objectifs de densité affichés au SCOT (log/ha)	Nombre de logements potentiellement réalisable (hors dent creuse)
L' Ajoupa-Bouillon	80 à 90	5.5	5	10	55
Basse-Pointe	100 à 120	10.6	12	20	212
Le Carbet	215 à 250	19.5	-	20	390
Case-Pilote	165 à 195	59	12	20	1180
Fonds-Saint-Denis	20 à 25	-	1	10	-
Grand' Rivière	15 à 20	2.9	13	10	29
Gros-Morne	315 à 365	26	21	20	520
Le Lorrain	260 à 300	71	18	30	2 130
Macouba	15 à 20	12.7	12	10	127
Le Marigot	140 à 165	22	8	20	440
Le Morne-Rouge	170 à 195	16.7	9	20	334
Le Prêcheur	85 à 100	12	6	10	120
Le Robert	800 à 930	26	68	30	780
Saint-Pierre	215 à 250	36	-	30	1 080
Sainte-Marie	380 à 440	17.8	19	30	534
La Trinité	535 à 620	29	44	30	870
Le Morne-Vert	55 à 65	11	11	10	110
Bellefontaine	115 à 135	54	26	10	540

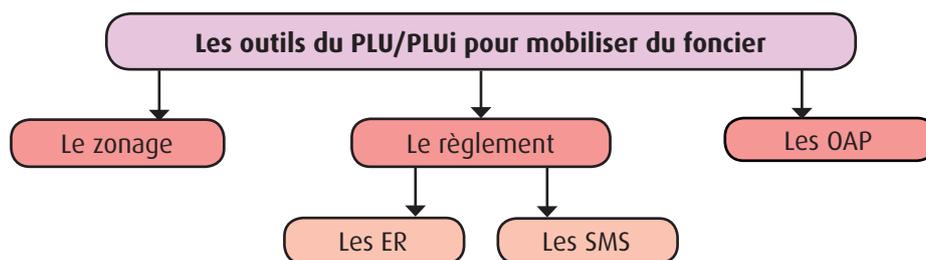
Source : ADUAM

Source : ADUAM

Les PLUiH

Les EPCI (loi ALUR du 24 mars 2014, art L. 151-54 et suivants du CU) ont le choix d'élaborer un PLH distinct du PLUi ou élaborer un seul document valant PLUi et PLH. Certains EPCI font le choix d'élaborer un seul document qui présente l'avantage de mieux faire connaître les enjeux de l'habitat dans la planification, mettre en lien les problématiques habitat avec celles de l'aménagement du territoire, de l'énergie, de la mobilité, de la gestion de l'eau...il permet de territorialiser les objectifs en matière d'habitat dans les documents d'urbanisme. En outre-mer, il n'existe pas de PLUiH. Seuls, à Mayotte, 3 EPCI ont délibéré pour élaborer des PLUiH

Les outils du PLU/PLUi pour mobiliser du foncier



Les outils présentés ci-dessus ne seront efficaces que si, en parallèle, une véritable politique foncière d'anticipation est conduite : suivi des déclarations d'intention d'aliéner, travail partenarial avec un établissement public foncier etc...

Le PLU/PLUi définit l'usage des sols : le zonage

Il répond à la question : où construire ?

La planification consiste à délimiter des zones dont les destinations sont différentes (urbaines, à urbaniser, agricoles, naturelles), et qui seront ainsi dotées de règles différentes.

Au sein des zones urbaines et à urbaniser, on définit la vocation des sols : habitat, activités, etc. Il est préconisé de ne pas inciter au mono-zonage mais au contraire inciter à la mixité des fonctions pour créer des quartiers plus dynamiques.

Point de vigilance : la loi n° 2021-1104 « Climat et résilience » du 22 août 2021 incite les territoires littoraux à prendre en compte l'évolution du trait de côte et l'érosion dans leur document d'urbanisme.

Les communes listées dans le décret n°2022-750 du 29 avril 2022 devront établir une cartographie d'évolution du trait de côte et faire figurer dans les PLU/PLUi et cartes communales les zonages d'exposition de leur territoire au recul du trait de côte aux horizons de 30 ans et de 30 à 100 ans.

Un régime de limitation de la constructibilité adapté aux deux échelles temporelles sera mis en place dans ces zones.

Les communes identifiées doivent engager la démarche au plus tard un an après la publication du décret. Elles disposent d'un délai de 3 ans pour finaliser la procédure ou adopter une carte de préfiguration des zones applicables jusqu'à l'entrée en vigueur des documents d'urbanisme intégrant les zones. Le décret intègre des communes de Guadeloupe, Guyane et Martinique. La liste est révisée tous les 9 ans et peut être complétée à la demande des communes concernées par l'érosion et volontaires.

Le PLU/PLUi définit les conditions d'occupation des sols : le règlement

Il répond à la question : comment construire ?

A chaque zone correspond un règlement qui définit les occupations et utilisations du sol interdites, celles qui sont soumises à des conditions particulières, les conditions de desserte des terrains par les réseaux publics d'eau, d'électricité... , les règles d'implantation des bâtiments (emprise au sol, hauteur, distance par rapport à l'unité foncière voisine, etc.) et de végétalisation qui permettent de déterminer une densité des constructions.

Il prévoit donc les destinations des futures constructions.

Le PLU/PLUi définit des principes d'aménagement : Les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) (articles L. 151-6, L. 151-7 et R. 151-5 à R. 151-8 du Code de l'Urbanisme)

Pièces obligatoires d'un PLU/PLUi, elles énoncent des principes d'aménagement et de programmation tandis que le règlement d'un PLU/PLUi établit des normes.

Elles définissent sous forme écrite et/ou graphique les intentions d'aménagement soit sur un secteur donné du territoire (OAP de secteurs), soit sur un enjeu spécifique (OAP dites thématiques). Elles constituent le principal outil de projet d'aménagement au sein d'un PLU/PLUi.

Il est possible de définir dans les zones urbaines (U) et à urbaniser (AU) des secteurs sans règlement, où les OAP sont les seules à s'appliquer. Les OAP donnent aux PLU/PLUi un contenu concret grâce à des graphiques.

Elles peuvent par exemple :

- prévoir l'aménagement, la réhabilitation de quartiers ou de secteurs, lutter contre l'insalubrité,
- mettre en valeur l'environnement, notamment la gestion économe de l'espace (renouvellement urbain, densification, phasage de l'urbanisation, etc.).

Les projets doivent être compatibles avec les OAP, ce qui permet une certaine souplesse. Une OAP peut orienter sur un niveau de densité ou un pourcentage de logement social. Les orientations définies dans une OAP sont opposables aux demandes d'autorisation d'urbanisme.

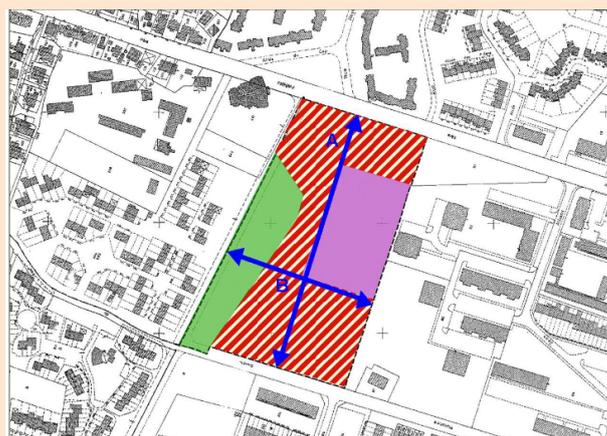
LA RÉUNION

PLU de Saint Pierre (approuvé le 22 juillet 2021) – OAP

Deux zones de développement urbain ont été déterminées dans les OAP du PLU :

- des zones à densité modérée qui peuvent accueillir une densité théorique de 16 à 24 logements à l'hectare. Ces zones participent à une urbanisation à dominante habitat.
- les zones à densité forte qui peuvent accueillir une densité théorique minimale de 25 à 44 logements. Ces zones participent à une urbanisation généralement mixte.

OAP (Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP) centre-ville



 Zone AU à vocation économique (artisanat, industrie, tertiaire)

 Espace vert

 Equipements

 Densité modérée

 Densité forte

 Voie primaire de principe

 Voie secondaire de principe

CARACTERISTIQUES GENERALES

Superficie	3,2 hectares
Statut au regard du SAR	Densification
Dispositions réglementaires	Zone U1
Vocation	Zone de mixité urbaine
Densité minimale de l'opération escomptée	250 logements

ORIENTATIONS

Cette zone doit recevoir une opération de densification et de structuration du centre ville.

En coeur d'îlot, il doit être prévu l'implantation d'équipements sportifs et de loisirs ainsi que d'un complexe culturel.

A et B : voies de desserte de la zone d'une emprise minimale de 6 mètres

Le PLU/PLUi réserve des terrains pour une affectation déterminée : les emplacements réservés (ER)

(article L. 151-41 du Code de l'Urbanisme)

Ils ont pour vocation de geler une emprise bâtie ou non bâtie, en vue d'une affectation prédéterminée : voies et ouvrages publics, programmes de logements en zone U ou AU du PLU/PLUi, continuités écologiques, etc. Ils figent la constructibilité du terrain sans limite dans le temps. Seul un permis de construire à caractère précaire peut être autorisé. La définition de l'emplacement réservé engage la collectivité à racheter le foncier pour réaliser l'objet qui l'a motivé. Le bénéficiaire de l'emplacement réservé est une collectivité publique : collectivité territoriale, État, organisme public, etc. En contrepartie de cette servitude, le propriétaire du bien peut exiger de la collectivité publique bénéficiaire de la réserve qu'elle procède à l'acquisition de l'emprise.

Les emplacements réservés peuvent être créés dans le cadre de l'élaboration d'un PLU/PLUi ou par la suite, à l'occasion de son évolution (révision, modification, modification simplifiée).

Ils sont inscrits dans le règlement écrit et graphique du PLU. La liste complète est reprise dans un tableau.

LA RÉUNION

Les emplacements réservés dans le PLU de la ville de Saint-Denis (modification simplifiée décembre 2020)

Extrait liste des emplacements réservés de la commune de Saint-Denis de la Réunion

Dénomination	N°	Surface	Bénéficiaire	Destination
Stade de la route	1	16 848 m ²	Commune	Equipement sportif
Extension de l'hôpital F Guyon	11	7 966 m ²	CHD	Santé et formation
2, rue Félix Guyon	18	674 m ²	Commune	Logements aidés



Extrait du règlement graphique de la commune de Saint-Denis de la Réunion

Pour en savoir plus sur les emplacements réservés :
<http://outil2amenagement.cerema.fr/fiche-outils-les-emplacements-reserves-er-a1899.html>

Le PLU/PLUi peut imposer des règles de mixité sociale dans des secteurs qu'il détermine : les servitudes de mixité sociale (SMS) (article L. 123-1-5 du Code de l'Urbanisme)

Les communes et EPCI peuvent délimiter dans les zones U et AU d'un PLU/PLUi des secteurs géographiques dans lesquels les programmes de logements devront comporter obligatoirement un certain pourcentage de logements locatifs sociaux à côté des logements intermédiaires ou libres. L'objectif de cette servitude est d'assurer une diversité sociale, un équilibre entre catégorie socio-économique sur un même espace géographique. Cette faculté doit être mise en œuvre en tenant compte des prescriptions prévues dans le PLH lorsqu'il en existe un.

La commune ou l'EPCI est libre d'instituer la servitude, de délimiter les secteurs où elle s'applique, de déterminer les catégories de logements devant être construit et de fixer le pourcentage dans les programmes de construction. Ce dispositif peut, par exemple, être mis en œuvre dans les communes carencées en logements sociaux selon l'article 55 de la loi SRU.

Cette servitude est assortie d'une contrepartie : le propriétaire peut mettre en demeure la commune de procéder à l'acquisition du terrain.

Pour remplir son obligation, le propriétaire aura plusieurs possibilités ; il pourra réaliser lui-même le programme de logements en tenant compte de la contrainte imposée, revendre une partie de son terrain à un bailleur social, user de son droit de délaissement auprès de la commune afin qu'elle récupère les terrains concernés par la servitude, réouvrir à la vente en l'état futur d'achèvement.

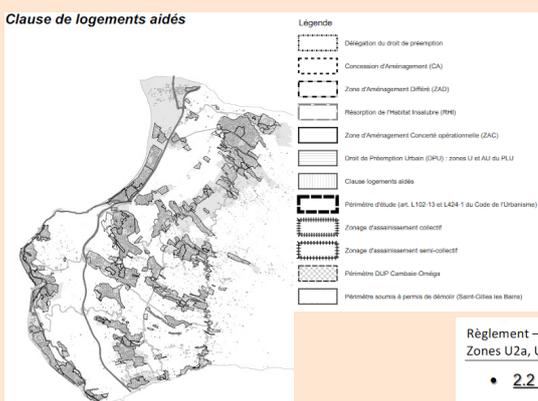
LA RÉUNION

Commune de Saint-Paul - PLU (approuvé le 27 septembre 2012)

Deux zones de développement urbain ont été déterminées dans les OAP du PLU :

- des zones à densité modérée qui peuvent accueillir une densité théorique de 16 à 24 logements à l'hectare. Ces zones participent à une urbanisation à dominante habitat.
- les zones à densité forte qui peuvent accueillir une densité théorique minimale de 25 à 44 logements. Ces zones participent à une urbanisation généralement mixte.

Clause de logements aidés



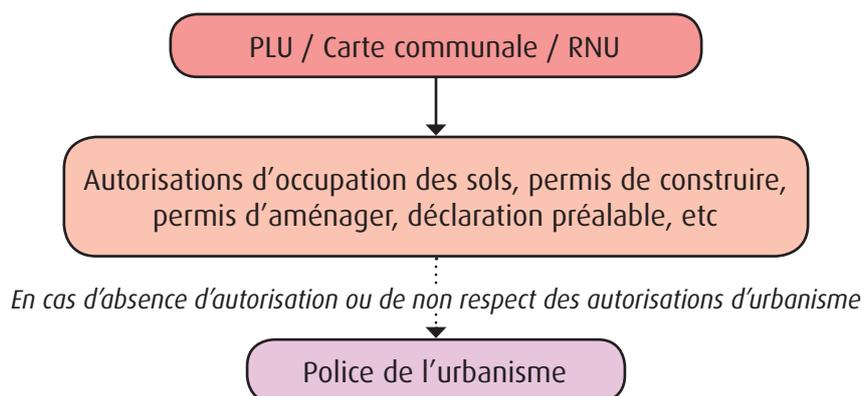
Règlement – Commune de Saint Paul / Titre 2 – Livret 2 – Bassin de vie Saint-Gilles les Bains Zones U2a, U2b, U2c, U2d, U2h

• 2.2 - Sont admis sous condition

Sous réserve d'être compatibles avec les orientations d'aménagement et de programmation le cas échéant :

1. Les constructions à usage d'activités soumises ou non au régime des ICPE, lorsqu'elles ne sont pas susceptibles d'aggraver les risques de nuisances pour le voisinage.
2. La reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit ou démolit depuis moins de dix ans dès lors qu'il a été régulièrement édifié, à l'exception des constructions implantées dans un secteur soumis à un risque naturel élevé délimité aux documents graphiques.
3. En cas de réalisation d'un programme de logements représentant une surface de plancher supérieure à 1 800 m², 20 % de ce programme doit être affecté à des logements aidés (logements locatifs sociaux, logements intermédiaires...). Il en va de même lorsque le programme de logement est réalisé sur un terrain à destination d'habitation qui couvre une surface de plus de 6 000 m².

Le respect des règles de constructibilité



Le maire (ou président de l'EPCI compétent) est un acteur incontournable en matière d'urbanisme. Il est garant du respect des règles et acteur essentiel dans le traitement des constructions sans autorisation ou en cas de non respect des autorisations d'urbanisme.

Il est tenu, en tant que premier magistrat, de traiter les situations irrégulières. Pour cela, il dispose d'un **pouvoir de police spéciale** (article L.2212-2 du code général des collectivités territoriales). **Ses missions sont accomplies au nom de l'État** et non au nom de la collectivité.

De nombreux signalements d'infractions au code de l'urbanisme sont effectués dans les DROM.

Il est à noter qu'une sensibilisation des communes et intercommunalités aux différents pouvoirs de police, et notamment en matière d'urbanisme, s'avère nécessaire pour faire face à cette situation.

Par ailleurs, des outils sont mis en place pour assurer une coordination entre services de l'État et services des collectivités territoriales.

Quelles sont les infractions pour lesquelles le maire ou le président de l'EPCI doit agir ?

Est constitutif d'une infraction en vertu des articles L.610-1 et L.480-4 du code de l'urbanisme le fait d'exécuter des travaux en méconnaissance des règles d'urbanisme ou en violation du régime des autorisations d'utilisation du sol. Il peut s'agir de constructions édifiées sans autorisation d'urbanisme, qui ne correspondent pas à l'autorisation d'urbanisme accordée ou qui bien que non assujetties à autorisation, ne respectent pas les règles d'urbanisme en vigueur.

Ces dispositions s'appliquent aux constructions édifiées sur le domaine privé ou sur le domaine public maritime.

Les infractions d'urbanisme sont très diverses. Elles portent sur la constructibilité, la destination des terrains, les caractéristiques des constructions (hauteur, implantation, aspect extérieur, etc.). En voici quelques exemples :

- réaliser des travaux en l'absence d'autorisation requise
- ne pas afficher le permis de construire ou de démolir
- commencer des travaux avant l'obtention du permis de construire
- procéder à un changement de destination (un commerce transformé en logement) sans avoir obtenu l'autorisation requise
- commencer les travaux malgré un refus de permis
- construire en infraction aux prescriptions d'un plan de prévention de risques naturels annexé au document d'urbanisme applicable

Quels sont les pouvoirs du maire ou président de l'EPCI ?

Si le maire ou le président de l'EPCI compétent a connaissance d'une infraction prévue aux articles L. 610-1 et L. 480-4 du CU, il doit dresser procès-verbal (art L. 480-1 du CU) et peut aussi prendre toute mesure conservatoire d'interruption des travaux (art L. 480-2 du CU).

Qui est pénalement responsable de l'infraction ?

Les peines encourues pour les infractions au droit de l'urbanisme sont prononcées à l'encontre des utilisateurs du sol, des bénéficiaires des travaux, des architectes, des entrepreneurs ou toute autre personne responsable de l'exécution des travaux. Les personnes peuvent être des personnes physiques (ex : particuliers) ou des personnes morales.

Qui constate l'infraction ?

Les personnes habilitées à dresser procès-verbal sont :

- les officiers de police judiciaire (le maire, le président de l'EPCI, ses adjoints)
- les agents de police judiciaire,
- les agents de l'État et les collectivités publiques dûment commissionnés et assermentés (policiers municipaux ou tout agent nommé par le maire, assermentés pour constater des infractions au titre de la police de l'urbanisme).

L'autorisation de pénétrer sur les lieux objet de l'infraction est indispensable préalablement à toute visite. Néanmoins, l'accord du propriétaire n'est pas nécessaire dans le cas de construction inachevée ne constituant pas un domicile.

Comment constater l'infraction ?

Différentes étapes doivent être respectées. A la connaissance de l'infraction :

- obligation de dresser procès-verbal au nom de l'État en précisant la qualité et l'identité de l'agent, l'heure, la date le lieu du constat, la nature de l'infraction, la référence aux textes de loi concernés, photos, extrait de documents graphiques et du règlement du document d'urbanisme opposable.

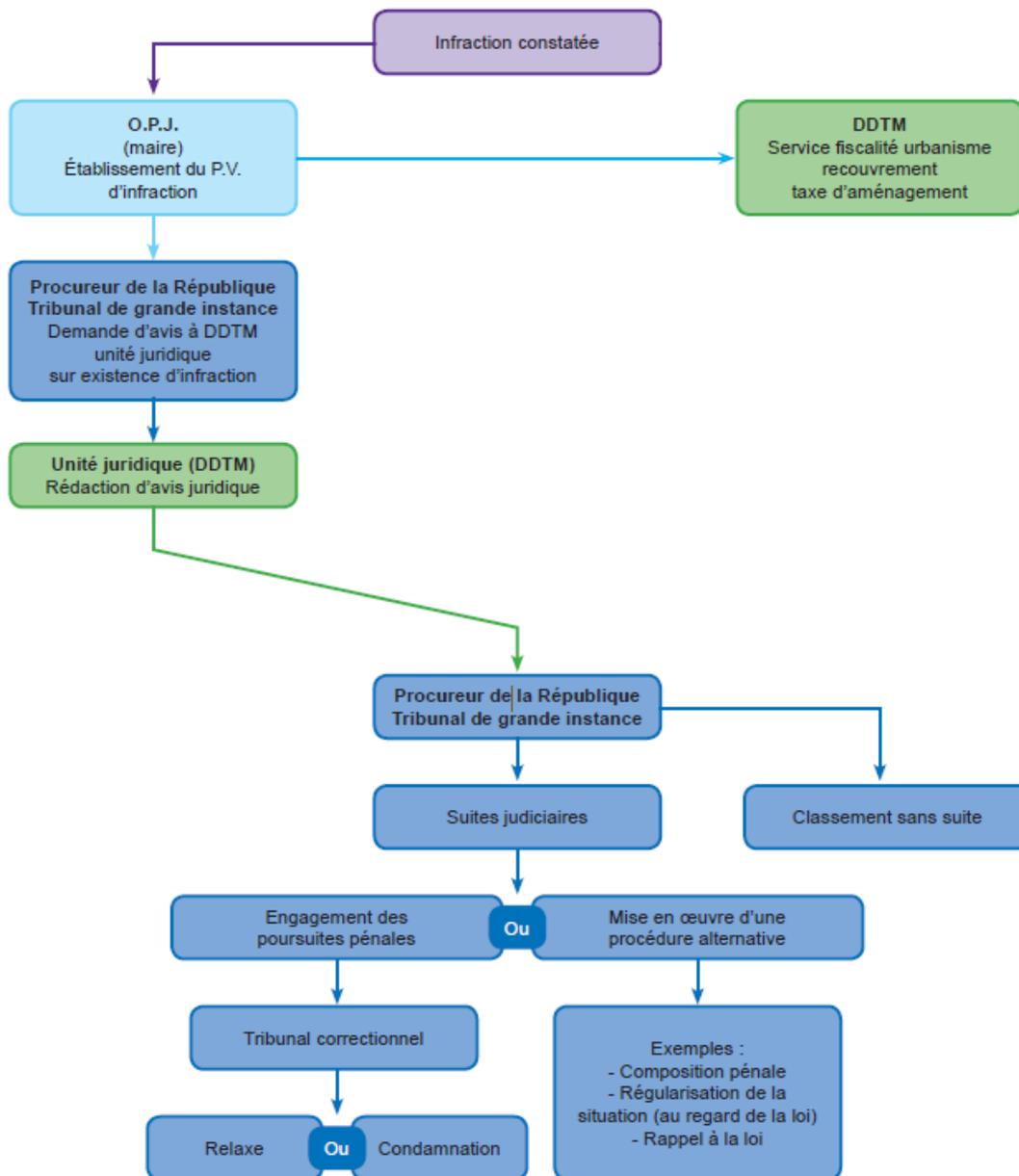
- transmission sans délai au procureur de la république au tribunal de grande instance.

Comment établir un arrêté interruptif de travaux (AIT) ?

Après avoir dressé le procès-verbal et l'avoir transmis au Procureur de la République, le maire ou le président de l'EPCI compétent peut adresser un courrier au contrevenant lui demandant d'interrompre les travaux. Si le contrevenant n'obtempère pas, le maire peut lui notifier un arrêté interruptif de travaux par lettre recommandée avec accusé de réception et le transmettre au Procureur de la République.

Dans l'hypothèse où les travaux continueraient, le maire peut prendre toute mesure de coercition nécessaire pour assurer l'application immédiate de la décision judiciaire ou de son arrêté, en procédant à la saisie des matériaux ou du matériel du chantier (article L. 480-2 du CU). Le maire peut également apposer des scellés pour empêcher l'accès aux travaux litigieux.

Circuit d'un procès verbal d'infraction à l'urbanisme (extrait police de l'urbanisme : mémento à l'usage des maires)



MARTINIQUE

Convention pour la mise en application de mesures opérationnelles relatives au traitement des constructions illicites

Exemple de la commune du Gros-Morne

En 2012, les services de la DEAL Martinique ont signé avec 4 communes des conventions pour la mise en œuvre de mesures opérationnelles relatives au traitement des constructions illicites. Aujourd'hui seule la convention signée avec la commune du Gros-Morne reste active.

Cette convention, signée dans un contexte de forte présence de constructions illicites (réalisées sans permis de construire ou en ne respectant pas celui-ci), vise à définir les modalités de travail en commun entre l'État et la commune pour la bonne application des règles d'urbanisme, du code de l'environnement et du code forestier. Les objectifs finaux sont d'étudier les possibilités de régularisation de ces constructions et le renforcement de la coordination des services pour empêcher toute nouvelle construction illicite.

Pour satisfaire à ces objectifs la convention prévoit :

- la réalisation de fascicules pédagogiques destinés aux administrés sur les possibilités de régularisation ou les sanctions encourues en cas de construction illicites,
- la coordination des services via la mise en place d'une procédure précise au travers de signalements, d'activité de patrouille, des actions communes de verbalisation ou des réunions communes afin de suivre l'état d'avancement des chantiers.
- une « procédure de réaction rapide » en cas de constat de construction nouvelle illicite.

A la fin de l'année 2019, les services de la DEAL dressaient un bilan un peu mitigé de l'application de ces conventions avec, sur les 4 communes concernées : 138 dossiers proposés, 106 dossiers de régularisation instruits (dont 83 sur le Gros-Morne) dont 75 dossiers avec un avis favorable / 28 dossiers un avis défavorable et 3 en sursis.

Face à ce bilan, les services de la DEAL réinterrogent à l'heure actuelle les modalités pratiques de ces conventions.

Pour en savoir plus :

Contactez le Service Connaissance, prospective et développement territorial de la DEAL Martinique

Courriel : urbads972@developpement-durable.gouv.fr

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 Planification urbaine et stratégique :
<http://outil2amenagement.cerema.fr>
<http://outil2amenagement.cerema.fr/planification-urbaine-et-strategique-r1.html>

Contributeurs ●●●

Rédactrice : Brigitte POUGET - Cerema

Relecteurs :

- Ghislaine MUNOZ - Cerema
- DGOM - Bureau de l'écologie, du logement, du développement et de l'aménagement durables
- DEAL Guyane : Jeanne DA SILVEIRA, Antoine KONIECZKA et Pierre-Maxime GIORA
- DEAL Martinique : Alexis CEFBER Service connaissance, prospective et développement territorial
- Lise GAMBET - Collectivité territoriale de Guyane
- Florian MUZARD - DHUP/AD1 Bureau des stratégies territoriales
- Jean-Christophe FRANCHI DHUP/AD3 Bureau de la connaissance et des politiques foncières
- Hélène FAUCHER - DHUP/QV3 Bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie
- Mariette CONDEMINÉ, Constance DELACOUR et Caroline SAUZE - DHUP/QV4 Bureau de la législation de l'urbanisme
- Caroline ORJEBIN - DHUP/QV5 Bureau de l'application du droit des sols et de la fiscalité associée

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

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 | BÂTIMENT
| MOBILITÉS | INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT |
ENVIRONNEMENT & RISQUES | MER & LITTORAL



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

La stratégie foncière des collectivités territoriales

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

Le foncier est une ressource indispensable aux projets d'aménagement, de construction de logements, mais aussi une ressource limitée, précieuse qui met en concurrence propriétaires privés, bailleurs sociaux, promoteurs pour son acquisition. Afin d'anticiper les différentes sollicitations, proposition de projets ou projets d'intervention publique, les collectivités territoriales doivent mettre en place une stratégie foncière.

Dans les départements et région d'outre-mer, les démarches d'élaboration de stratégie foncière ne sont pas systématiques dans les collectivités alors qu'elles sont indispensables à la gestion raisonnée et efficace de leur foncier.

Grâce à la stratégie foncière, une collectivité s'inscrit dans une dynamique de projet et non plus agir ou décider au coup par coup, selon les opportunités qui se présentent à elle.

L'objectif de cette fiche est de présenter le déroulement de la mise en place d'une stratégie foncière par une collectivité, les différentes étapes à concrétiser, du diagnostic de territoires à une intervention effective de la collectivité en termes de planification ou de mise en œuvre des outils opérationnels. La présente fiche s'intéresse plus particulièrement à la stratégie foncière à mettre en place en vue de la production de logements. Trois exemples de stratégie foncière développée en habitat par des établissements publics fonciers locaux pour des collectivités territoriales permettent d'illustrer le déroulement de la démarche.

Sommaire :

- Une stratégie foncière, **pour quoi faire** ?
- Une stratégie foncière **au service de l'habitat**, intégrée au Programme local de l'habitat (PLH)
- **Construire une stratégie foncière** : « mieux connaître le foncier pour mieux le mobiliser »
- Les **outils fiscaux** pour renforcer la stratégie foncière
- **Exemples** de démarches de stratégie foncière

Une stratégie foncière, pour quoi faire ?

Pour élaborer une stratégie foncière, la collectivité doit prendre en compte :

- les **besoins** recensés ;
- le **projet porté par l'équipe municipale et intercommunale** ;
- les **défis** auxquels elle doit répondre (préservation des espaces, prise en compte des enjeux démographiques, respect de la sobriété foncière, résorption de la vacance de logement, développement communal...);
- les **contraintes** auxquelles son territoire est soumis (exposition aux risques naturels par exemple) ;
- les **obligations réglementaires** qui s'imposent à elle (loi SRU...).

La démarche de définition d'une stratégie foncière s'inscrit dans une logique d'anticipation réfléchie construite sur la base d'un diagnostic et visant à choisir les outils à mobiliser en termes de planification et d'intervention pour aboutir à un projet de développement.

GUADELOUPE

Démarche de stratégie foncière lancée par la CA Cap Excellence

Dans un contexte de pression foncière grandissante, la **communauté d'agglomération Cap Excellence** (Point-à-Pitre, Les Abymes et Baie-Mahault) s'est engagée dans la définition d'une stratégie foncière et immobilière à l'horizon 2030 avec l'objectif de définir sa politique foncière.

Cette stratégie foncière a pour objectif de planifier un développement qui prendra en compte l'ensemble des politiques sectorielles et leurs enjeux essentiels (développer l'habitat, préserver le développement économique, maintenir l'agriculture etc). Aussi, la méthodologie de travail mise en place rassemble différents partenaires : les services de l'État (DEAL, DAAF), la SAFER, le conservatoire du littoral, l'agence des 50 pas géométriques, l'EPFL, les 3 communes membres de l'EPCI, la Région, le CAUE, les bailleurs, les notaires, la CCI, la chambre d'agriculture.

La méthode employée se décompose en 4 étapes :

- **identification du potentiel foncier des communes de l'EPCI** (analyse de bases de données, vérifications sur sites)
- **caractérisation et définition des potentialités des terrains retenus**
- **partage et validation des disponibilités foncières identifiées** pour dégager des perspectives de développement
- **création d'un observatoire des marchés fonciers et immobiliers**

Une stratégie foncière au service de l'habitat, intégrée au Programme Local de l'Habitat

=> Le Programme Local de l'Habitat (PLH) est décrit dans la fiche « Anticipation - Planification ».

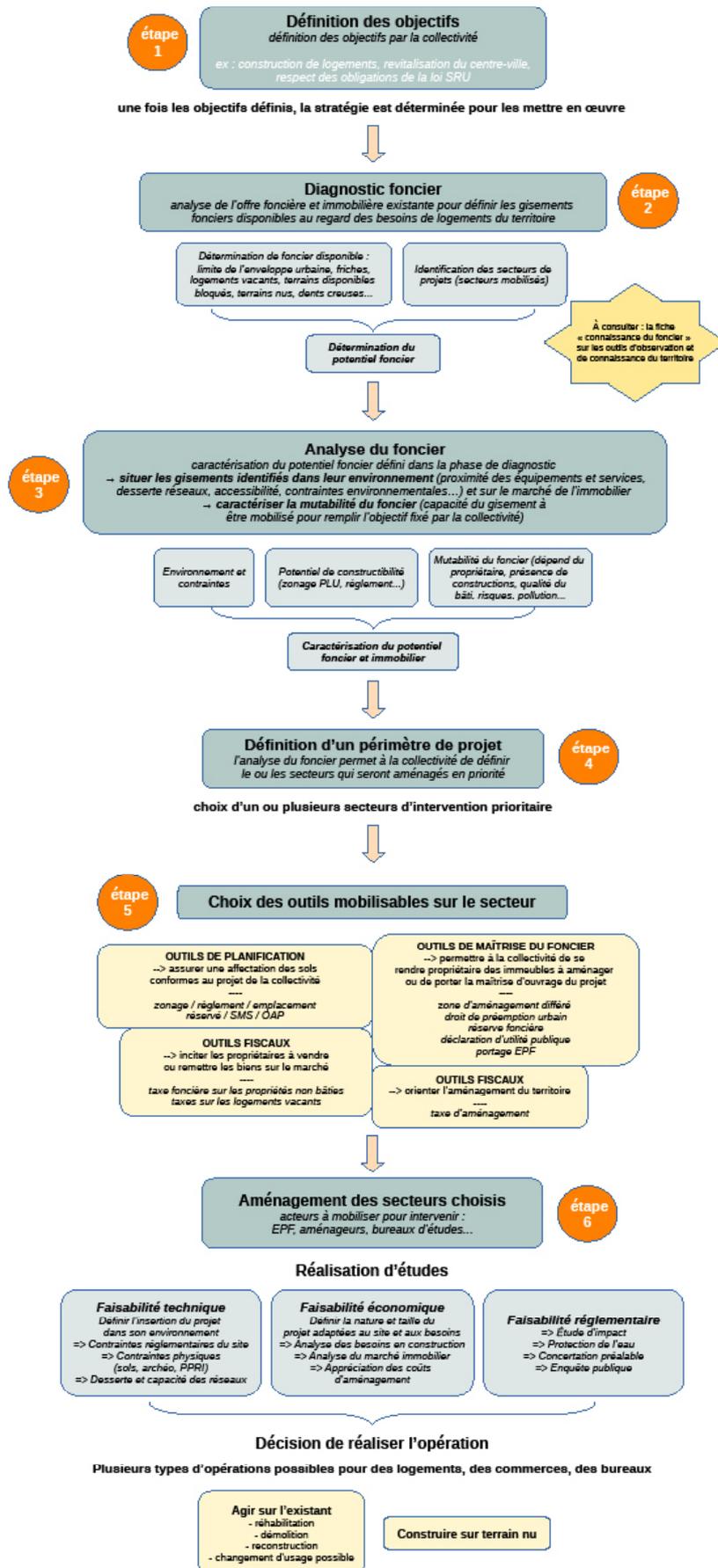
La politique menée à l'échelle d'un EPCI en termes de logement et d'hébergement est définie par le **programme local de l'habitat**. Pour cela, le code de la construction et de l'habitation précise « le PLH comporte un **diagnostic** sur le fonctionnement des marchés du logement et sur la situation de l'hébergement, analysant les différents segments de l'offre de logements, privés et sociaux, individuels et collectifs, et de l'offre d'hébergement. Le diagnostic comporte notamment une analyse des marchés fonciers, de l'offre foncière et de son utilisation, de la mutabilité des terrains et de leur capacité à accueillir des logements. Ce diagnostic inclut un repérage des situations d'habitat indigne [...] » (Art. L.302-1).

Le PLH détermine également les **besoins** en logements sur le territoire intercommunal pour une période de 6 ans.

Par ailleurs, le programme d'actions du PLH doit préciser, entre autre, « les **actions** à mener en matière de politique foncière permettant la réalisation du programme ».

La stratégie foncière mise en place par l'intercommunalité ou par la commune (le PLH comprend un volet propre à chaque commune qui compose l'intercommunalité), fait partie intégrante du PLH. Elle permet de déterminer les outils (foncier, de planification, fiscaux...) à mettre en place pour répondre au besoin de logements défini par le PLH.

Construire une stratégie foncière : « mieux connaître le foncier pour mieux le mobiliser »



Les outils fiscaux pour renforcer la stratégie foncière

Comme vu précédemment, dans le cadre de l'élaboration de leur stratégie foncière, les collectivités territoriales disposent de leviers fiscaux pour tenter d'agir sur le foncier, inciter les propriétaires à vendre ou remettre leurs biens non utilisés sur le marché et considérés comme improductifs, ou pour orienter l'aménagement de leur territoire.

Le « panorama de la fiscalité à effet de levier sur le foncier » est disponible sur le site internet « Outils de l'aménagement » du Cerema. Ce panorama propose un état des lieux des différents outils mobilisables. Son objectif est de permettre aux élus et techniciens des collectivités territoriales d'identifier les dispositifs existants mobilisables par leur commune ou intercommunalité.

Le site recense la fiscalité nationale, la fiscalité locale et la fiscalité locale optionnelle qui peuvent être mises en place aux différentes phases de l'évolution du foncier : son acquisition, son aménagement, sa détention, son occupation ou sa vente.

Panorama de la fiscalité à effet de levier sur le foncier



Le document est disponible à l'adresse suivante : <http://outil2amenagement.cerema.fr/renforcer-la-strategie-fonciere-par-la-fiscalite-r469.html>

L'intérêt de ce document interactif est de préciser la définition, le champ d'application, les modalités d'application de chaque impôt ou taxe ainsi que les enjeux de leur mise en place.

Glossaire des outils de la fiscalité

Fiscalité nationale

TVA : Taxe sur la valeur ajoutée
DMTG : Droits de mutation à titre gratuit
RAP : Redevance d'archéologie préventive
TSB : Taxe sur les locaux à usage de bureaux
IFI : Impôt sur la fortune immobilière
TLV : Taxe sur les logements vacants
TSS : Taxe sur les surface de stationnement
Impôt sur PVI : Impôt sur les plus-value immobilières

Taxe sur PVI élevées

TDC (PVIA-LMA) : taxe sur la cession de terrains nus devenus constructibles

Fiscalité locale

DMTG : Droits de mutation à titre onéreux
TFPB : Taxe foncière sur les propriétés bâties
TFPNB : Taxe foncière sur les propriétés non bâties
CFE : Cotisation foncière des entreprises
TSE : Taxe spéciale d'équipement
TH : Taxe d'habitation

Fiscalité locale optionnelle

TA et Tam : Taxe d'aménagement et taxe d'aménagement majorée
Participation ZAC
PUP : Projet urbain partenarial
PEPE : Participation pour équipement public exceptionnel
PAC
Maj. TFPNB : majoration de taxe foncière sur les propriétés non bâties
Taxe GEMAPI : Taxe gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations

TH logt vacants

TH logt vacants : Taxe d'habitation sur les logements vacants
TFC : Taxe sur les friches commerciales
TEOM : Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
REOM : Redevance d'enlèvement des ordures ménagères
Maj. TH résidences secondaires
TFTC : taxe forfaitaire sur les terrains devenus constructibles

Exemples de démarches de stratégie foncière

Dans les différents DROM, des démarches de stratégie foncière ont été mises en place sous différentes formes. Sur l'ensemble des territoires, différents acteurs du fonciers (EPFL, EPFA, agence d'urbanisme etc) sont porteurs de ce type de démarche pour venir soutenir les collectivités dans leurs projets que ce soit à la demande de la collectivité ou de leur propre initiative.

Les démarches exposées dans les exemples choisis pour illustrer cette fiche sont mises en œuvre sur des périmètres différents : à l'échelle départementale (« Atlas des potentiels fonciers » par l'AUDeG en Guyane et Projet IFFHCA par l'EPFL et l'État en Guadeloupe) ou d'une commune (Plan d'intervention foncière de la commune de Sainte-Luce par l'EPFL Martinique).

GUYANE

« Atlas des potentiels fonciers – Repérage et estimation » – Travaux réalisés par l'Agence d'urbanisme et de développement de la Guyane (AUDeG) – Septembre 2019

En 2019, dans le cadre de son observatoire foncier de la Guyane, l'AUDeG a réalisé un travail exploratoire d'identification et d'évaluation des potentiels fonciers au sein des tissus d'habitat et d'activités de Guyane. Le travail a été réalisé à l'échelle du département.

Pour des raisons méthodologiques ou de disponibilité des bases de données et de certains documents seules 16 communes sur 22 ont pu être étudiées et le travail s'est focalisé sur les dents creuses et la division parcellaire.

Méthode - Les travaux ont été réalisés en plusieurs étapes :

1. une **présélection des parcelles** de tissu urbain (base de donnée de l'AUDeG) ;
2. la **prise en compte des contraintes d'aménagement** afin d'évaluer les surfaces constructibles en habitat ou activité à partir des documents d'urbanisme et des plans de prévention des risques ;
3. **l'affinement de la sélection** afin de filtrer les potentialités sur la base de critères morphologiques, topologiques et topographiques. Par exemple pour les dents creuses, seules ont prises en compte les parcelles dont la surface et la forme permettent une exploitation ainsi que celles dont la pente est de moins de 30 % ;
4. **l'établissement d'un scoring** afin d'évaluer le potentiel de chaque dent creuse ou fond de parcelle en fonction des caractéristiques des parcelles utilisées au point précédent et en prenant en compte les types de propriétaire (localisation, public/privé, multi propriété ou non...) afin d'évaluer la caractère mobilisable de la parcelle.

Les résultats : « L'évaluation quantitative des potentiels fonciers identifiés pour les 16 communes étudiées fait ressortir un total de 2895 ha de gisement foncier disponible avec une prédominance de la vocation résidentielle. » *(extrait)*

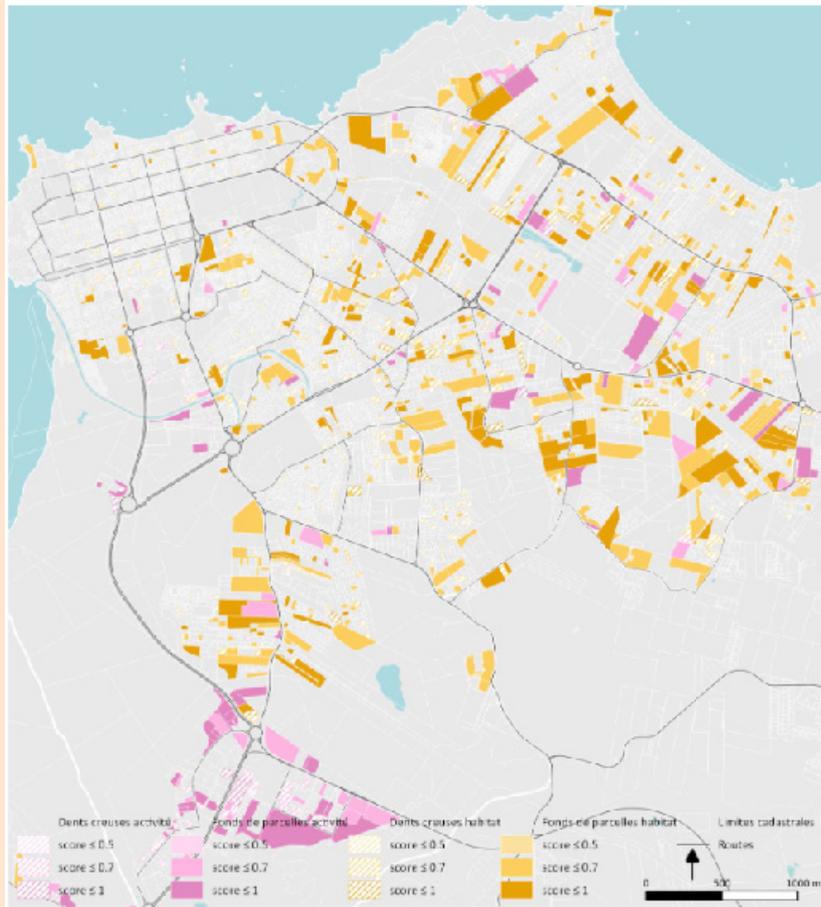
Pour chaque commune étudiée, l'atlas présente une carte synthétique et des résultats issus du scoring calculé à l'étape 4, à l'image de celle qui est présentée ci-contre pour Cayenne.

Pour une connaissance fine du potentiel voire une action préopérationnelle, il apparaît néanmoins essentiel, et ce compte tenu des limites de méthodologie et d'échelle de cette première expertise, de mener des investigations complémentaires.

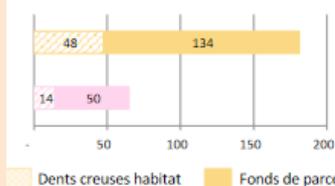
suite --->

Quantification des potentiels pré-identifiés - Observatoire du foncier de Guyane

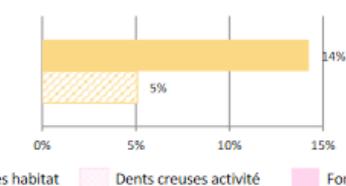
CAYENNE



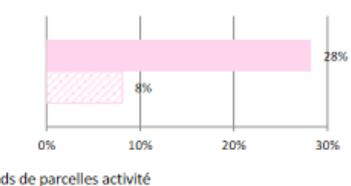
SURFACES (HA) DES POTENTIELS IDENTIFIÉS
Réalisation AUDeG 2019



POTENTIELS EN % DU TISSU D'HABITAT
Réalisation AUDeG 2019



POTENTIELS EN % DU TISSU D'ACTIVITÉ
Réalisation AUDeG 2019



Pour en savoir plus sur cette étude, en particulier la méthode employée, les bases de données utilisées, les limites etc :
www.audeg.fr

Projet « Interventions foncières pour favoriser l’habitat en centre ancien » (IFFHCA) porté par l’EPFL Guadeloupe

L’ensemble des acteurs de Guadeloupe sont mobilisés pour faire de la reconquête des dents creuses et des logements vacants situés dans les centres anciens une véritable priorité.

En 2016, l’EPF Guadeloupe s’est emparé de la situation en mettant en place, le projet « Interventions foncières pour favoriser l’habitat en **centre ancien** » (IFFHCA) .

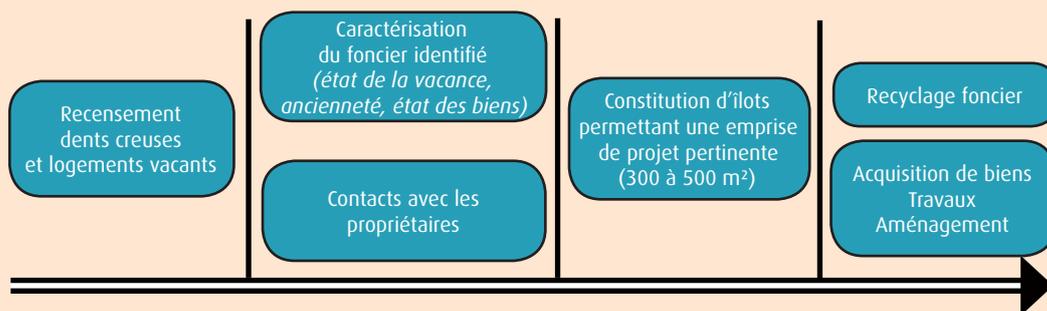
Pour mener ce projet il a bénéficié de l’aide financière de l’État pour la réalisation d’études. Plusieurs étapes jalonnent la démarche :

- une **étude de recensement des dents creuses et des logements vacants** situés en centre ancien afin de connaître le potentiel foncier délaissé (solicitation d’un prestataire). Ce recensement a été réalisé à partir d’un diagnostic visuel (présence d’antenne, linge qui sèche) et du questionnement des voisins ou des commerçants...

L’étude de recensement permet de caractériser l’état de vacance, son ancienneté et son état des biens (bon état à état irrémédiable).

- des **contacts pris avec chaque propriétaire** identifié sur la base du cadastre afin d’évaluer les possibilités d’acquisition des biens et terrains concernés
- la réalisation de cartographies, de fiches du parcellaire et de synthèse. Ces documents ont été transmis aux différentes communes afin qu’elles s’investissent sur le traitement opérationnel des différents îlots.

Étapes du projet IFFHCA porté par l’EPF Guadeloupe



L’objectif final poursuivi par l’EPFL est la **détermination d’îlots** (3 îlots par commune) de parcelles contiguës sur lesquels une vacance est constatée, la **reconstitution d’une emprise de projet intéressante** (300 à 500 m²) pour pouvoir réaliser des travaux en recyclage urbain.

Suite à cette étude, l’EPFL s’est lancé dans l’acquisition des biens identifiés en accord avec la collectivité, comme à Baillif par exemple.

suite ---->

La principale difficulté rencontrée est la reconstitution des titres de propriété et l'identification de la généalogie successorale (indivisions), ce qui complique l'acquisition des biens et allonge les délais des projets.

Selon les conclusions de cette étude, **30 % des biens situés en centre-anciens sont des biens qui sont considérés comme en état d'abandon manifeste** (indivision bloquée par la méconnaissance des propriétaires indivis). La procédure spécifique à ce type de biens¹ est ensuite mise en œuvre par la commune concernée, avec l'accompagnement de l'EPF.



¹ La procédure de bien en état d'abandon manifeste est décrite dans la fiche « Outils de l'acquisition du foncier »

MARTINIQUE

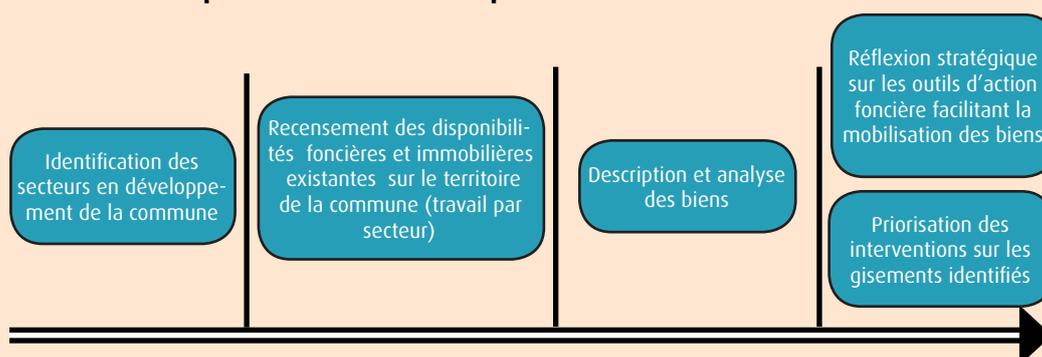
Le protocole d'intervention foncière (PIF), un outil de stratégie foncière utilisé par les EPF au service des territoires communaux

Exemple du PIF de Sainte-Luce 2020-2026 élaboré par l'EPFL de Martinique

Un protocole d'intervention foncière pour quoi faire ?

Le Protocole d'intervention foncière (PIF), également appelé convention d'intervention foncière, permet de planifier les interventions de l'EPF dans une commune, en fonction des objectifs définis par cette dernière. Il incite la commune à anticiper ses besoins fonciers et à les hiérarchiser dans le temps. L'élaboration de ce protocole s'appuie sur un plan d'action foncière et en amont, sur une étude urbaine, ou une réflexion menée dans le cadre de l'élaboration d'un PLU. Il pourra, le cas échéant, prévoir des modalités spécifiques en matière de durée de portage ou de mise en œuvre du fonds de minoration. L'étude ici réalisée par l'EPFL de Martinique pour le compte de la commune de Sainte-Luce se découpe en 3 étapes, une fois l'étape 1 validée, à savoir la définition des objectifs par la collectivité (cf. schéma page 4).

Étapes de l'élaboration du protocole d'intervention foncière



Exemple du quartier « Le Bourg » de Saint-Luce traité dans le protocole d'intervention foncière élaboré par l'EPFL Martinique pour la commune

étape
2

Diagnostic

Prospection foncière sur le bourg : des regroupements de bâtis vacants et/ ou dégradés intéressants

Dans cette phase de diagnostic, l'EPFL va identifier les secteurs de développement au travers des trois critères suivants : la densité bâtie, la desserte en transport en commun et l'intensité des activités. A l'intérieur de ces secteurs, une prospection foncière des terrains bâtis et non bâtis a été effectuée puis croisée avec les contraintes réglementaires et techniques. La carte ci-dessous est un exemple des conclusions de ce travail sur le bourg de Sainte-Luce.

suite ---->

Fonder une stratégie foncière de dynamisation multi-thématique

L'inventaire réalisé donne à la commune les moyens d'envisager une action générale sur ses dents creuses et autres bâtiments vacants qui diminuent la qualité du centre-bourg lucéen : opérations de valorisation des friches, réhabilitation du bâti, etc.

Suite à un travail fin avec les services de la mairie, des **entités foncières regroupant plusieurs parcelles** disponibles ont été dégagées.

En cohérence avec la volonté municipale de conserver un bourg dynamique et attractif, cet inventaire foncier et immobilier a été mis au service d'une stratégie multifonctionnelle.

C'est dans cet esprit que des **destinations préférentielles (logement, espace public, commerce...)** ont été affectées aux parcelles et entités foncières issus de regroupement de parcelles.



étape
3

Définition d'un périmètre de projet et qualification des gisements fonciers

Après avoir identifié les gisements fonciers disponibles dans le quartier du « Bourg » en phase 2, dans cette 3^e phase, l'EPFL caractérise chaque îlot identifié, constitue une fiche d'identité pour chacun d'eux qui permet de déduire un potentiel constructible en nombre de logements, les modalités constructives préconisées (démolition-reconstruction) au regard des bâtis existants et des dispositions des documents d'urbanisme en vigueur.

suite ---->

Cartographie du périmètre



Bâtiments vacants (vue n°1)



Parcelle utilisée comme parking (vue n°2)



Fiche d'identité	
N° entité foncière (parcelle)	
Superficie	742 m ²
Droit propriété	Propriétaire
Type propriétaire	Personne physique
Nom propriétaire	
Caractéristiques	
Topographie du site	Plane
État du bâti	Bâtiment 1 : RDC béton en bon état Bâtiment 2 : RDC béton en bon état
Longueur sur rue	22 et 30 m
Accessibilité (PMR, parking)	Double adressage. Parking public à moins de 300m
Réseaux divers	En limite de parcelle
Temps de marche vers services, commerces, équipements	Inférieur à 5 mn
Temps de marche vers transport en commun	Inférieur à 5 mn
Prescriptions PPRN	Zone orange bleue pour un aléa inondation fort Construction nouvelle soumise à une étude de risques
Autre contrainte réglementaire	-
Préconisation destination	Habitat et commerces en RdC
Capacité logement	8 logements

Fiche d'identité permettant de déduire le potentiel constructible en nombre de logements



Extrait du plan local d'urbanisme qui permet de connaître les principes d'aménagement (orientation d'aménagement et de programmation)

Les conclusions de l'étude de la parcelle établies par l'EPF

A l'issue de cette phase, une destination de l'entité foncière et ses principes d'aménagement sont proposés par l'EPFL.

Enjeux du site

Aucun des bâtiments de l'entité foncière ne présente d'intérêt patrimonial particulier et certains sont même très dégradés.

Une quinzaine de place de stationnement sont aujourd'hui implantées sur l'entité foncière.

Préconisations

Sur cette parcelle, en l'absence de valeur patrimoniale et afin d'optimiser le foncier disponible, la démolition-reconstruction sera privilégiée. Les recommandations générales pour les constructions neuves énoncées en page 5 s'appliquent.

Le besoin en stationnement étant important sur le bourg, l'aménagement devra en prévoir sur l'entité foncière.

suite ---->

étape
4

Choix des secteurs d'intervention prioritaires

Après avoir caractérisé chaque gisement foncier tel que décrit en phase 3, dans cette 4e phase, l'EPF liste les différentes parcelles ou gisements étudiés en précisant leur dureté foncière, le potentiel d'aménagement (nombre de logements constructibles) et leur compatibilité avec le projet municipal. L'objectif de cette 4e phase est alors de définir une priorité d'intervention pour la commune.

N° parcelles	Dureté foncière	Potentiel d'aménagement	Projet municipal	Hierarchisation	
-	4 propriétaires privés de la même famille	-	8 logements +++	Lutter contre la vacance et la dégradation dans le bourg	Priorité 1
-	3 propriétaires privés de la même famille	-	8 logements +++	Lutter contre la vacance et la dégradation dans le bourg	Priorité 1
-	2 propriétaires privés	-	6 logements +++	Lutter contre la vacance dans le bourg / Animer le front de mer	Priorité 1
+	1 propriétaire privé	--	3 logements +	Lutter contre la vacance et la dégradation dans le bourg	Priorité 3
+	2 propriétaires privés de la même famille	-	6 logements ++	Lutter contre la vacance et la dégradation dans le bourg	Priorité 3

Les conclusions du Plan d'intervention foncière permettent d'établir, à l'échelle de la commune de Saint-Luce, le potentiel de construction de logements

Au cours de son étude d'élaboration du plan d'intervention foncière, l'EPFL Martinique a analysé l'ensemble des quartiers de la commune de la Saint-Luce et a défini pour chacun d'eux le potentiel constructible en nombre de logements et autre équipements. Le tableau ci-dessous, extrait du PIF, permet d'établir un potentiel de 199 logements constructibles, 2 équipements publics et une opération d'aménagement globale.

La présente étude et ses trois phases démontrent, qu'en s'inscrivant dans une politique foncière d'anticipation, des opportunités importantes restent disponibles en secteur constructible sur le territoire lucéen.

Quartier	Superficie disponible	Potentiel d'aménagement
Bourg	3 646 m ²	33 logements Activités économiques
Les Côteaux	5 ha	Équipement public
Trois-Rivières	2,5 ha	70 logements
Bellay	3,8 ha	80 logements
Épinay	2,5 ha	Équipement public
Monésie	1,3 ha	16 logements
Lavison	7 ha	Opération globale d'aménagement
Total	22,5 ha	199 logements 2 équipements publics 1 opération d'aménagement globale

Les trois exemples de démarches mises en œuvre par des collectivités territoriales démontrent que l'élaboration d'une stratégie foncière peut impliquer différents acteurs qui vont élaborer des travaux à des échelles différentes et selon un niveau de détail variable selon l'avancement du projet. Une agence d'urbanisme définit des surfaces disponibles pour le développement de projets alors qu'une étude réalisée par un établissement public foncier local indique un niveau de précision opérationnelle plus fin, en nombre de logements envisageables sur une parcelle (exemple du PIF de Sainte Luce) ou en surface minimale à mobiliser pour construire des logements (exemple du programme IFFCA en Guadeloupe). La réalisation de ces démarches demeurent indispensables à la stratégie foncière des collectivités mais n'en constituent néanmoins qu'un préalable.

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 :
<http://outil2amenagement.cerema.fr/foncier.html>
<http://outil2amenagement.cerema.fr/foncier.html>

✍ Contributeurs

Rédactrice : Ghislaine MUNOZ - Cerema

Relecteurs :

Brigitte POUGET - Cerema

DGOM - Bureau de l'écologie, du logement, du développement et de l'aménagement durables

Séverine FLATOT et Sonnaria FRECHOU - EPFL Guadeloupe

Edouard GAMESS - EPFL Martinique

Juliette GUIRADO - Agence d'urbanisme et de développement de la Guyane (AUDEG)

Jean-Christophe FRANCHI- DHUP/AD3 Bureau de la connaissance et des politiques foncières

✉ 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 | BÂTIMENT
| MOBILITÉS | INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT |
ENVIRONNEMENT & RISQUES | MER & LITTORAL



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

La clarification des désordres fonciers

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

Développer des projets, construire des logements nécessite la mobilisation de terrains, libres ou occupés, légalement ou pas. Mobiliser un terrain pour le rendre disponible va nécessiter d'identifier son propriétaire et de le libérer lorsque celui-ci est occupé illégalement, et ainsi pouvoir mettre en place les actions utiles à l'acquisition.

Les départements d'outre-mer sont confrontés à différents « désordres fonciers » qui viennent compliquer l'acquisition de terrain et donc retarder les projets d'aménagement de constructions de logements. Parmi ces désordres fonciers, il existe les indivisions avec des propriétaires multiples qui ne sont pas toujours identifiés, ce qui rend difficile le traitement des successions et donc les accords sur les ventes, les défauts de titrement (formalisé et officiel) de propriété, des situations importantes d'habitat informel spontané, parfois situées dans des zones à risques et souvent impropres à une occupation digne.

Ces problématiques ne sont cependant pas du même ordre sur l'ensemble des territoires d'outre-mer. Si les difficultés de mise en place des procédures foncières liées aux indivisions existent partout, les défauts de titrement des propriétés nécessitant des opérations de régularisation de grande ampleur ont, quant à eux, nécessité la mise en place de structure spécifique dans des départements comme Mayotte ou la Martinique. Par ailleurs, l'habitat informel spontané concerne plus particulièrement la Guyane et Mayotte qui sont confrontés à de grands espaces « squattés ». Les Antilles sont également concernées par l'habitat informel, dans la zone des cinquante pas géométriques notamment.

Dans tous les départements, **la clarification des désordres fonciers est indispensable** à la maîtrise du foncier disponible mobilisable pour le développement de projet. Selon les départements, elle constitue le premier maillon du processus de recyclage du foncier, et participera ainsi à la résorption de la vacance de logements. Elle constitue aussi, dans d'autres cas, un préalable indispensable à l'urbanisation de quartiers dédiés à la construction de nouveaux logements.

Cette fiche a pour objectif de présenter les **moyens (réglementaires et opérationnels)** offerts aux collectivités locales et EPCI d'outre-mer pour procéder à une clarification des désordres fonciers, les **rôles** que les collectivités territoriales ont à jouer dans la clarification, les **actions** qu'elles pourront mettre en œuvre, les **acteurs mobilisables**, etc.

Sommaire :

- **Identifier** la propriété du foncier à mobiliser
- **Libérer** le foncier de l'habitat informel/spontané et lutter contre l'habitat indigne
- **L'habitat indigne et informel** à Mayotte et en Guyane, une procédure spécifique permise par la loi ELAN

Identifier la propriété du foncier à mobiliser

Dans les DROM, identifier la propriété du foncier c'est aussi se confronter à deux types de difficultés qui vont constituer un frein ou au moins un retard dans la vente d'un bien ou d'un terrain : la multiplication des indivisions en litige « bloquées » et la carence de titres de propriétés. Ces deux difficultés ont trouvé un écho, les DROM se sont vus proposés des moyens particuliers tant en termes de procédure que de moyens mis en place ou d'acteurs mobilisés.

Débloquer les indivisions en litige pour faciliter la vente et l'acquisition de terrains

Une collectivité peut être confrontée au blocage de l'acquisition d'un terrain qu'elle souhaite acheter ou qu'elle souhaite voir construit.

À qui s'adresser en cas de blocage ?

Plusieurs acteurs peuvent être sollicités pour débloquer une situation d'indivision bloquée par un désaccord sur le principe de la vente ou sur le prix de vente.

- * Les communes (service urbanisme, CCAS...)
- * La DRFIP (service du cadastre)
- * Les agences d'informations sur le logement (ADIL)
- * Les conseils départementaux de l'accès au droit¹ (CDAD)
- * Les notaires : reconstitution de la généalogie successorale, rédaction des actes qualifiant l'indivision
- * Les généalogistes : reconstitution de la généalogie successorale
- * Les établissements publics fonciers : accompagnement des collectivités dans l'acquisition d'un bien ou des propriétaires dans la procédure de règlement de leur succession en amont d'une vente, reconstitution de la généalogie successorale, recherche de titre de propriété...

¹ Les conseils départementaux d'accès aux droits (CDAD) : Sous la présidence du président du tribunal judiciaire, le CDAD permet l'accès à une information sur les droits et les devoirs de chacun, à un accompagnement dans les démarches d'exercice d'un droit ou une procédure juridictionnelle, une consultation juridique. Il en existe un dans chaque département.

À Mayotte, la commission d'urgence foncière, mise en place pour régler les procédures de titrement (cf. page suivante) peut également procéder à des recherches généalogiques. Le GIP titrement en cours de constitution en Martinique peut assurer la même mission.

Les apports de la loi Letchimy n° 2018-1244 du 27 décembre 2018 (mise en place pour 10 ans à titre expérimental) :

La loi n°2018-1244 du 27 décembre 2018 visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer a créé un dispositif spécifique aux biens indivis dans les DROM. L'objectif de cette loi est de simplifier la procédure de sortie de l'indivision successorale.

Les principaux apports de la loi :

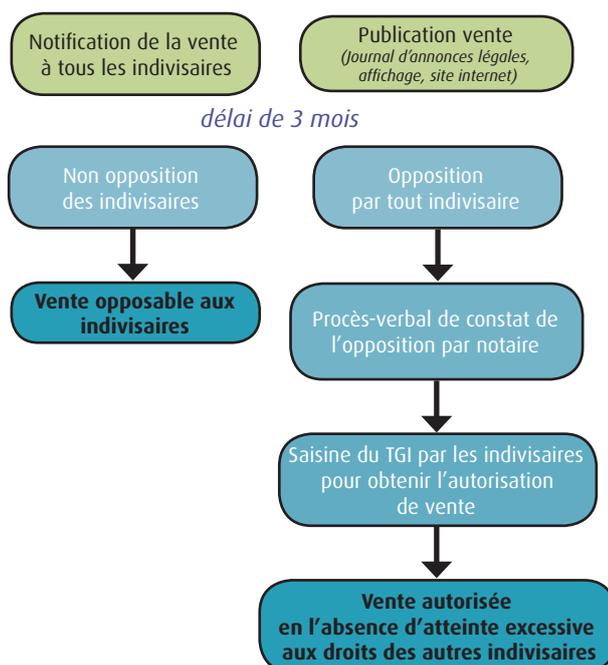
- Pour les successions ouvertes depuis plus de 10 ans, le ou les indivisaires titulaires de plus de la moitié des droits indivis peuvent vendre ou partager le bien immobilier indivis
- Cette modalité de vente ou de partage ne peut pas être réalisée dans certaines conditions tenant à la qualité de l'un des indivisaires (conjoint survivant habitant dans le logement, indivisaire mineur, indivisaire majeur protégé, indivisaire présumé absent)
- Le ou les indivisaires titulaires de plus de la moitié des droits indivis peuvent effectuer les actes suivants : actes d'administration relatifs aux biens indivis, donner à l'un ou plusieurs indivisaires un mandat général d'administration, vendre les meubles indivis pour payer les dettes et charges de l'indivision, conclure et renouveler des baux. Ces actes doivent être réalisés avant le 31 décembre 2028.

Les apports de la loi 3DS du 21 février 2022 – Art. 248
« Chaque établissement public de coopération intercommunale nomme un référent chargé du recensement des propriétés en indivision pouvant faire l'objet des procédures [citées ci-dessus] »
(Ajout article 6 à la loi n°2018-1244 du 27 décembre 2018)

Procédure de vente devant notaire d'un bien indivis dans les DROM

Art 2. loi n°2018-1244

(schéma simplifié)



Intervention de l'EPFL Guadeloupe pour le traitement d'une indivision bloquée

« Lorsque nous sommes confrontés à un cas d'indivision bloquée c'est-à-dire que nous sommes dans l'impossibilité d'identifier l'ensemble des propriétaires d'un îlot à réhabiliter nous procédons en plusieurs étapes. L'objectif est de cerner l'indivision, pour ensuite tout mettre en œuvre pour convaincre les propriétaires soit de réaliser les travaux soit de vendre et de les mettre d'accord sur le prix de vente. Nous privilégions l'acquisition amiable. Pour identifier les propriétaires, nous réalisons, dans un premier temps, des recherches dans plusieurs bases de données à notre disposition. Ensuite, nous pouvons nous adresser à des généalogistes même si recourir à un généalogiste en Guadeloupe est une difficulté (profession peu représentée, rémunération basée sur le prix souvent peu élevé du bien concerné...). Suite à toutes ces investigations, l'indivision peut restée bloquée, l'acquisition amiable n'est alors pas possible. La commune aura alors la possibilité de s'orienter vers les procédures mobilisables au titre de la police du maire comme la procédure d'abandon manifeste ou de bien vacant sans maître², dans lesquelles l'EPFL va les accompagner. « Les simplifications introduites par la loi Letchimy de 2018 sont difficilement mobilisables par les notaires au regard du fait que la plupart des successions ne sont pas toujours ouvertes depuis plus de 10 ans. »

Témoignage recueilli auprès de Séverine Flatot, Chargée de mission foncier – EPFL Guadeloupe.

Régulariser les titres de propriété

La deuxième difficulté rencontrée dans l'identification de la propriété d'un terrain peut être la non concordance entre l'occupant du terrain et son propriétaire ou le défaut de titre de propriété. L'occupation est dite « sans droit ni titre ». Dans les DROM, cette difficulté est prégnante. La reconstitution ou l'attribution de titres de propriété est une nécessité. Muni d'un titre de propriété, un occupant devenu propriétaire officiel pourra vendre ou transmettre le bien acquis à ses héritiers ou accéder à des aides publiques pour l'amélioration de l'habitat par exemple. Ce sera aussi un gain de temps pour une collectivité qui voudrait se porter acquéreur d'un terrain concerné par un défaut de titrement.

La procédure de « titrement » et les outils de sa mise en œuvre dans les DROM

Afin de faciliter la reconstitution des titres de propriété,

c'est-à-dire d'établir les liens entre un propriétaire et un terrain, la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 met en place une « procédure de titrement ». Cette procédure conduite par un groupement d'intérêt public (GIP) ou un opérateur public foncier poursuit deux objectifs :

- 1/ Recenser les biens fonciers et immobiliers dépourvus de titres de propriété et les occupants ne disposant pas de titre de propriété
- 2/ Établir le lien entre un bien et une personne, pour définir les titres de propriété.

=> A Mayotte, cette procédure est menée par la Commission d'urgence foncière (cf. ci-après). Un GIP dit « titrement » est en cours de constitution en Martinique. Lorsqu' aucune entité à part entière n'est mise en place dans le département, cette reconstitution des titres de propriété peut être prise en charge par les notaires, mais aussi par les

² Procédures traitées dans la fiche « Les outils de l'acquisition du foncier »

établissements publics fonciers dûment constitués à cet effet. Des représentants de l'État, des collectivités, des associations d'élus locaux, des géomètres-experts et des représentants des notaires participent à la procédure de titrement.

Les apports de la loi 3DS du 21 février 2022 – Art. 247

« L'opérateur public foncier ou le groupement d'intérêt public chargé de la procédure de titrement peut être consulté pour avis par les collectivités territoriales lorsqu'elles rencontrent des difficultés en matière de titrement »

MAYOTTE

Les difficultés de titrement à Mayotte

Mayotte connaît une situation particulière concernant le titrement des propriétés. Aujourd'hui 60 à 70 000 parcelles privées sont occupées par des personnes qui ne détiennent pas de titre de propriété.

L'**application du droit coutumier** dans le cadre des transactions immobilières jusqu'en 2008, explique cette difficulté. Jusqu'en 2008, les transactions immobilières n'étaient inscrites que partiellement dans le Livre foncier. En effet, cette inscription n'était obligatoire que pour les non-indigènes. Autre exemple, dans le cas d'une cession entre deux mahorais le titre de propriété restait au nom du cédant et non à celui de l'acquéreur.

Si tout le foncier était titré dans le cadre du conservatoire de la propriété immobilière (devenu le cadastre en 2011 lors de la création du département), la difficulté réside aujourd'hui en l'identification du propriétaire légitime (pas celui indiqué dans les documents). La transposition du droit coutumier au droit positif français doit être formalisée dans un acte de notoriété.

Face à une telle situation, en 2017, afin de sortir de l'impasse de la régularisation et afin de palier le manque de moyens présents à Mayotte, l'État a mis en place une **commission d'urgence foncière** (CUF) présidée par une magistrate et composée des représentants de l'État et des collectivités territoriales.

Cette commission a pour objectif de régulariser les questions foncières concernant le domaine privé titré c'est-à-dire de faire concorder les titres fonciers avec les parcelles cadastrales et l'occupation pour définir les titres de propriété. Seules les personnes installées sur un terrain depuis avant 2008 peuvent saisir la CUF pour obtenir un titre de propriété. Cette régularisation participe à la libération d'un foncier qui pourra être utilisé à des fins de projets.

Face à l'ampleur de la tâche, la CUF a été prolongée jusqu'à fin 2023.

Apports du décret n°2023-94 du 14 février 2023 concernant les procédures de titrement

Afin de faciliter le titrement à Mayotte, ce récent décret permet d'appliquer la procédure accélérée au fond prévue par le code de procédure civile (Art. 481-1 et 839), aux actions qui visent à reconnaître un droit de propriété immobilière pour les biens acquis :

- par un contrat formé par acte sous signature privée
- par acte enregistré chez le cad, si cet acte n'a pas été inscrit au livre foncier de Mayotte avant le 1er janvier 2008
- par l'effet d'une prescription acquisitive décennale ou trentenaire.

Pour alléger la procédure, il est dispensé de recourir à un avocat.

Les différents moyens de passer du statut d'occupant sans titre au statut de propriétaire

1/ Devenir propriétaire d'un terrain privé par l'effet de la loi

- **La procédure de prescription acquisitive** (ou usucapion)

Cette procédure permet à l'occupant d'un terrain depuis au moins 30 ans, sans aucune réaction de son propriétaire, d'en devenir propriétaire. L'occupant souhaitant devenir le propriétaire officiel du terrain doit, pour cela, prouver une possession continue et non interrompue, paisible, publique, non équivoque tel un propriétaire. L'occupant pourra apporter la preuve de paiement de la taxe foncière, de factures d'eau ou d'électricité, de factures de travaux, d'un compte bancaire, de son état civil (naissance, mariage), de la scolarisation des enfants. Les témoignages de voisins pourront aussi être apportés au dossier. Il faut noter que le droit de propriété acquis par prescription peut être contesté devant le juge par une personne revendiquant un droit de propriété concurrent.

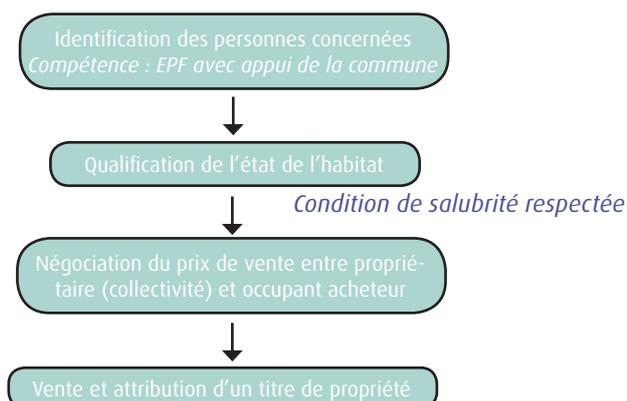
- **La procédure de prescription acquisitive renforcée**

Cette procédure permet au possesseur d'un bien situé dans les DROM devenu propriétaire par prescription acquisitive, de faire constater sa possession par acte de notoriété. Cet acte ne pourra plus être contesté au-delà d'un délai de 5 ans à compter de sa publication (affichage, site internet et service de la publicité foncière ou livre foncier). Il prouve le droit de propriété. L'acte de notoriété est rédigé par un notaire ou par la Commission d'urgence foncière à Mayotte (cf. ci-dessus). Ces règles ne valent que pour les actes de notoriété établis et publiés avant le 31 décembre 2027.

2/ Devenir propriétaire d'un terrain public par cession

Lorsqu'un ménage occupe un terrain qui appartient à une personne publique, sans droit ni titre établi au préalable, il peut en devenir propriétaire en sollicitant l'acquisition onéreuse auprès de la collectivité propriétaire. La procédure de vente de la collectivité au particulier, jusqu'alors occupant sans droit ni titre pourra être réalisée en régie par la collectivité ou accompagnée par un établissement public foncier.

Exemple de processus de vente d'un terrain communal à un occupant :



GUYANE

L'intervention de l'Établissement public foncier et d'aménagement pour redéfinir l'espace public et régulariser les occupations sans titre de terrains communaux

La commune de Maripasoula située à l'ouest de la Guyane le long de la rivière La Lawa, affluent du Maroni, comptait en 2016 près de 1 000 occupations sans titre localisées dans le bourg et ses abords, sur des terrains appartenant à la commune.

Sollicité par la commune pour un accompagnement, l'EPFAG, aux termes de la signature d'une convention d'ingénierie foncière, a élaboré un plan guide d'aménagement. L'EPFAG a également travaillé à la délimitation des espaces publics puis à la régularisation des familles qui habitent dans le centre-bourg sans titre de propriété.

La régularisation passe par la cession des terrains communaux aux familles occupantes à un tarif négocié avec la municipalité.

L'EPFAG a également accompagné les familles dans le montage des dossiers individuels afin de concrétiser les régularisations.

Ces travaux concernent 93 parcelles. A ce jour 5 actes ont été signés, les autres procédures sont en cours.

« Cette opération de régularisation foncière permet de créer un marché foncier, d'avoir des personnes en situation régulière sur les parcelles, de rendre éligibles ces personnes aux aides à l'amélioration de l'habitat, etc. Il faut tout de même noter que ces opérations nécessitent un travail de longue haleine, à Maripasoula le 1er acte est sorti au bout de 6 ans.» (Denis Girou, directeur de l'EPFA Guyane).



3/ Le cas particulier de la régularisation d'occupations sans droit ni titre dans la zone des 50 pas géométriques

La zone des 50 pas géométriques définie dans les cinq DROM relève du domaine public maritime de l'État. Elle se définit comme une bande de 81,20 mètres de largeur à partir de la limite du rivage de la mer.

Cette zone des 50 pas géométriques est particulièrement concernée par la construction d'habitations sans droit ni titre. Dans cette zone, à des fins de **régularisations**, la législation¹ permet « aux personnes ayant édifié ou fait édifier avant le 1er janvier 2010 (1er janvier 2007 pour le département de Mayotte), ou à leurs ayants droit, des constructions à usage d'habitation » dans des espaces urbains et les secteurs occupés par une urbanisation diffuse, de **demandeur la cession du terrain auprès de l'État après déclassement**. Ces demandes de cession doivent être déposées avant le 1er janvier 2024.

Dès lors que les personnes à l'origine de l'édification ne peuvent pas être identifiées, la cession à titre onéreux pourra être réalisée au profit des occupants de la construction affectée à leur habitation.

La procédure de régularisation implique plusieurs services de l'État (DEAL et DRFIP, pouvant se réunir au sein des commissions interservices « Commls »), les services de l'Agence des 50 pas géométriques, la commune ainsi que le géomètre.

Le bénéficiaire de la cession est redevable d'une participation en vue de financer tout ou partie des équipements publics programmés dans les secteurs correspondants de la zone.

Exception au principe de cession à des fins de régularisation : « la cession du terrain à des personnes privées ne peut être effectuée lorsque la construction est située dans une zone exposée à un risque naturel prévisible menaçant gravement des vies humaines. »

¹ Articles L.5112-6 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques

Les apports de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets – Art. 247

La loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques est modifiée (Art. 3) pour y introduire un système de décote sur les cessions pouvant atteindre la totalité de la valeur vénale du bien à certaines conditions. L'objectif de cette modification est l'accélération des régularisations grâce aux ventes de terrain de l'Etat aux particuliers concernés.

Libérer le foncier de l'habitat informel/spontané et lutter contre l'habitat indigne

La mobilisation de foncier par une collectivité territoriale ou l'Etat impose parfois de devoir libérer le terrain d'une occupation informelle. La lutte contre l'habitat indigne dans les DROM fait l'objet de plusieurs réglementations. L'objectif de cette partie est de synthétiser les différents leviers d'actions qui peuvent être mis en œuvre par une collectivité, commune ou EPCI.

Organiser l'intervention de la collectivité pour lutter contre l'habitat informel et indigne

Afin de lutter contre l'habitat indigne, et parfois informel, le plus souvent indigne, la collectivité devra procéder en plusieurs étapes, du pré-repérage jusqu'à l'intervention effective.

- **Le pré-repérage et le repérage de l'habitat indigne et informel**

Tout programme de lutte contre l'habitat indigne que voudrait mettre en place une collectivité doit débuter par la mise en place d'un repérage qui va permettre de **qualifier la situation du territoire, de définir les priorités d'action et les interventions opérationnelles**.

Le repérage de l'habitat indigne et informel peut s'appuyer sur les sources statistiques dédiées au foncier (Majic et fichiers fonciers, demande de valeurs foncières - DVF, autres sources régionale ou départementale) ou aux procédures engagées, sur des enquêtes de terrain et sur une action partenariale des acteurs ayant des connaissances sur le terrain.

Le repérage portera sur :

Le PCLHI ou PILHI comporte notamment :

- un repérage exhaustif des différentes formes d'habitat indigne et informel,
- les objectifs quantitatifs et qualitatifs de son traitement,
- les priorités d'action,
- les moyens techniques humains et financiers
- les modes de mise en œuvre du programme (opérations). Pour l'élaboration du plan, la collectivité peut bénéficier d'une subvention de l'État (50 % pour un PCLHI / 80 % pour un PILHI). L'Anah peut participer au financement de l'élaboration également.

Pour leur mise en œuvre les plans de lutte contre l'habitat indigne feront l'objet de protocoles d'accord signés entre les communes ou l'EPCI, l'État et d'autres partenaires publics le cas échéant.

- les logements concernés
- les réseaux d'eau potable, d'assainissement et d'électricité
- l'exposition aux risques naturels
- les adresses des situations d'habitat indigne et les procédures existantes
- les occupants d'habitat indigne.

Les données recueillies pourront alimenter un observatoire de l'habitat indigne au niveau départemental, actualisé régulièrement.

Sur la base de ces données, la collectivité définira une stratégie d'intervention partagée avec les acteurs de terrain.

- **L'élaboration d'un plan communal ou intercommunal de lutte contre l'habitat indigne** (Art. L303-17 et suivants du CCH)

Dans les DROM, **chaque commune doit disposer d'un plan local de lutte contre l'habitat indigne élaboré à son initiative** (plan communal de lutte contre l'habitat indigne), ou à l'initiative de l'EPCI dont elle est membre (plan intercommunal de lutte contre l'habitat indigne) lorsqu'il est tenu à l'élaboration d'un PLH (Cf. Fiche « Anticipation et planification).

Ce plan définit pour une durée de 6 ans les objectifs et les actions prioritaires nécessaires à la résorption de l'habitat indigne et informel.

Le plan est intégré au programme local de l'habitat (PLH) en vigueur en tant que volet communal relatif à l'habitat indigne. Lorsqu'il est élaboré à l'initiative de l'EPCI, il est intégré au programme local de l'habitat également.

Habitat informel, habitat spontané, habitat indigne de quoi parle t-on ?

L'instruction du 31 mars 2014 précise les définitions des termes utilisés dans le cadre de la lutte contre l'habitat informel et indigne.

Habitat informel désigne les locaux ou installations à usage d'habitation édifiés sans droit ni titre sur un terrain. Selon son état technique ou sanitaire, cet habitat peut être indigne ou non. (Art. 8 de la loi du 23 juin 2011)

Habitat précaire : cette notion comporte une composante technique (précarité des matériaux et du mode constructif) et une notion de précarité sociale. L'habitat précaire peut être régulier ou informel.

Habitat indigne désigne « les locaux ou installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé » (loi 31 mai 1990 sur le droit au logement). Cet habitat indigne peut être régulier ou informel. L'habitat insalubre est une catégorie d'habitat indigne.

Quartiers d'habitat spontané : les quartiers ou secteurs d'habitat informel où 60 % environ des constructions peuvent être conservées, réhabilitées et améliorées, seuls quelques 40 %, au plus, pouvant relever de la démolition, soit en raison de l'insalubrité, soit en raison de leur exposition aux risques naturels ou des nécessités de l'aménagement.

MARTINIQUE

Le plan intercommunal de lutte contre l'habitat indigne de la CA du Pays Nord Martinique 2020-2025

Lorsqu'elle s'est lancée dans l'élaboration de son plan intercommunal de lutte contre l'habitat indigne (PILHI), la CA Pays Nord Martinique avait pour objectif de traiter la situation d'indignité repérée quelque temps auparavant dans le cadre de son plan local de l'habitat.

La mise en oeuvre du PILHI de la CA Pays Nord Martinique est régie par la signature, le 16 janvier 2020, d'un protocole d'accord avec l'État, les 18 communes membres et les acteurs de la lutte contre l'habitat indigne sur le territoire.

Trois étapes participent à la constitution du PILHI :

1/ Diagnostic territorial permettant de connaître et de localiser les problèmes

Comment ? Rencontres avec les 18 communes / enquêtes sur des quartiers « poches d'habitat insalubre » Durée : 9 mois

2/ Définition des modalités de traitement de l'habitat indigne et proposition d'un plan d'actions afin de définir une stratégie territoriale (objectifs quantitatifs et qualitatifs de traitement de l'habitat indigne) et d'afficher des priorités d'actions. Durée : 6 mois

Comment ? Rencontres avec les financeurs et acteurs (EPCI, ARS...), échanges avec les communes

3/ Élaboration du programme prévisionnel d'actions de la LHI afin de définir une programmation prévisionnelle des opérations à engager, un calendrier, une maquette financière et le pilotage des actions. Durée : 3 mois

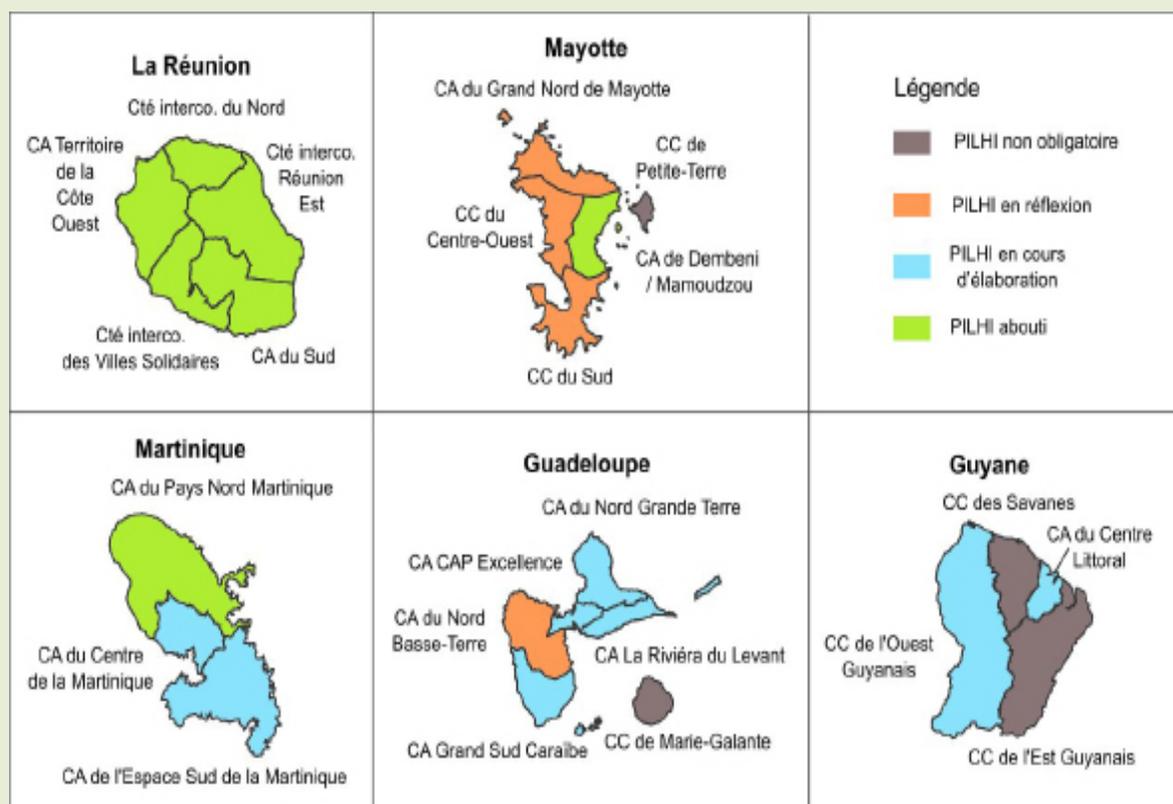
suite --->

Le PILHI de la CA Nord Martinique, dont l'objectif est de sortir 960 ménages de l'indignité, s'est traduit par la mise en place de :

- différents dispositifs opérationnels tels que les opérations programmées pour l'amélioration de l'habitat, les opérations de résorption de l'habitat insalubre ou spontané, des opérations groupées d'amélioration légère (OGRAL) sur l'ensemble des 18 communes.
- actions plus transversales : un dispositif d'aides aux particuliers pour les cas de réalisation de travaux de sortie d'indignité (Montant : 3.751.900 euros sur les 6 ans), une réflexion sur la mise en place d'un observatoire de l'habitat indigne en lien avec la DEAL, et la création d'un guichet unique de traitement de l'indignité diffuse.

Le budget prévisionnel présenté sur 6 ans est de 75 200 000 euros (études, travaux, suivi-animation, aides à l'habitat). Les financeurs du projet sont l'État, la collectivité territoriale de Martinique, la Caisse générale de sécurité sociale, l'EPCI CA Pays Nord Martinique, la CAF, l'Agence des 50 pas géométriques et les communes. Le pilotage est assuré par une équipe pluri-disciplinaire mise en place au sein de l'EPCI.

État des lieux de l'élaboration des plans intercommunaux de lutte contre l'habitat indigne



L'intervention effective des collectivités pour lutter contre l'habitat informel et indigne

1/ La mobilisation des polices spéciales de l'insalubrité et/ou des bâtiments menaçant ruine

Le code de la construction et de l'habitation (Art. L511-4) donne compétence au maire de la commune ou au représentant de l'État dans le département pour exercer les pouvoirs de police en matière de sécurité et de santé des personnes.

Pour traiter le péril et l'insalubrité en habitat informel en outre-mer, la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer a créé des outils juridiques dédiés. Ces outils mis en œuvre par le préfet ou le maire sont applicables aux constructions informelles présentant des désordres relevant de l'insalubrité et du péril et ainsi au « logeur » non titulaire de droits réels.

• Périètre insalubre dans les secteurs d'habitat informel (art. 9)

Dans les secteurs d'habitat informel, le représentant de l'État dans le département, peut définir un périmètre qui fait l'objet d'une opération d'aménagement et d'assainissement, pour déclarer l'insalubrité de locaux, installations ou terrain, utilisés pour l'habitation mais qui sont impropres à cette fin pour des raisons d'hygiène, de salubrité ou de sécurité.

À l'intérieur de ce périmètre, le Préfet peut :

- ordonner la démolition et interdire à l'habitation de locaux et installations,
- désigner les locaux et installations pouvant être conservés ou améliorés,
- prescrire des travaux d'amélioration de l'habitat à effectuer.

Le périmètre fait l'objet d'un arrêté du préfet après avis de l'ARS ou du service communal d'hygiène et de santé, de la commission départementale compétente en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques et après délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI.

L'article 9 de la loi n°2011-725 précise la procédure d'affichage, de communication aux propriétaires et occupants concernés, le recouvrement des créances relatives à la démolition et à l'obligation de relogement etc.

• Insalubrité ponctuelle dans les secteurs d'habitat informel (art. 10)

La procédure d'insalubrité est mise en œuvre par le préfet. Elle concerne les locaux à usage d'habitation dont l'état constitue un danger pour la santé ou la sécurité des occupants ou des voisins.

La procédure concerne le cas particulier de locaux mis à disposition par une personne, appelée « logeur » qui n'est pas titulaire de droits réels immobiliers sur le terrain d'assiette du bâtiment.

L'objet de la procédure est de :

- contraindre le logeur constructeur à démolir les locaux concernés ou à faire des travaux indispensables (arrêté du préfet)
- assurer aux locataires et aux occupants logés à titre gratuits certaines protections : cessation du paiement des loyers, relogement ou hébergement temporaires des locataires par le bailleur ou le logeur

• État de péril (art. 11)

La procédure de mise en sécurité des immeubles menaçant ruine se traduit par un arrêté du maire pris pour mettre en demeure la personne qui a édifié ou fait édifier une construction menaçant ruine et qui pourrait, par son effondrement, compromettre la sécurité ou n'offre pas les garanties de solidité nécessaires au maintien de la sécurité publique, de prendre les mesures propres à faire cesser ce danger.

Le maire peut :

- ordonner la démolition du bâtiment si, après évaluation, des travaux de réparation apparaissent insuffisants pour assurer la sécurité publique
- interdire à l'habitation ou à toute autre utilisation les bâtiments utilisés aux fins d'habitation ou utilisés à tout autre fin
- ordonner par arrêté des mesures provisoires pour écarter le péril et faire évacuer les lieux si l'état du bâtiment fait courir un péril imminent.

L'article 10 de la loi n°2011-725 précise les modalités de notification de l'arrêté au propriétaire, à la personne à l'origine de l'édification, les modalités d'affichage et de communication, les modalités de recouvrement des créances relatives à la démolition et à l'obligation de relogement etc.

La commune ou l'EPCI pourra mettre en œuvre les objectifs fixés dans le plan (communal ou intercommunal) de lutte contre l'habitat indigne à travers différents types d'intervention incitatives et coercitives. Un diagnostic préalable de la situation d'habitat insalubre et un certificat d'insalubrité délivré par l'Agence régionale de santé permettra de définir le type d'opération à mettre en œuvre et les financements mobilisables.

2/ Les outils incitatifs

• Les programmes d'intérêt général (PIG)

Le PIG (Art. R 327-1 du code de la construction et de l'habitation) est un programme d'action visant à améliorer des ensembles d'immeubles ou de logements, approuvé par le préfet du département.

Sous l'impulsion politique de la collectivité territoriale, l'objectif du PIG est de promouvoir des actions d'intérêt général, afin de résoudre des problèmes particuliers dans l'habitat existant, de nature sociale ou technique, et ce, hors d'une logique de projet de quartier ou de développement territorial.

Le PIG fait l'objet d'une convention entre la collectivité, l'État et l'Anah. Il peut, dans certains cas, faire l'objet d'une décision propre de l'État.

Sa durée est libre, à la discrétion des autorités

locales, compte tenu du contexte et des enjeux locaux : 1, 3 à 5 ans maximum.

• L'opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH)

L'OPAH (Art. L.303-1 du CCH) est un dispositif dont l'objectif est d'inciter les propriétaires privés à réaliser des travaux dans leurs logements et ainsi de contribuer à la réhabilitation des logements du parc privé et donc d'un quartier. Mise en œuvre par une collectivité (commune ou EPCI) maîtrise d'ouvrage à l'échelle d'un territoire prédéfini, l'OPAH est matérialisée par une convention signée entre l'État, l'Anah et la collectivité pour une durée de 3 à 5 ans.

Les enjeux portés par une OPAH peuvent être divers (la réhabilitation de quartiers ou centres urbains anciens, de bourgs ruraux dévitalisés, de copropriétés dégradées,...). La lutte contre l'habitat indigne est un enjeu qui peut être l'objet d'une OPAH.

Suite à une phase de diagnostic du territoire puis une étude pré-opérationnelle réalisée pour définir les objectifs qui seront portés par l'OPAH, la convention précise le diagnostic, les objectifs, le programme local d'actions et précise les engagements, notamment financiers (aides accordées), de chacun des signataires. Lorsqu'une OPAH porte des objectifs spécifiques à un territoire, elle est appelée OPAH renouvellement urbain (OPAH RU), OPAH revitalisation rurale (OPAH RR) ou OPAH copropriétés.

Pour en savoir plus sur les OPAH :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/fiche-outils-l-operation-programmee-d-amelioration-a2903.html>

Le site internet de l'Agence national d'amélioration de l'habitat (www.anah.fr) propose différents outils permettant aux collectivités de mettre en place des OPAH et des PIG comme le « Référentiel des opérations programmées » précisant les modalités de pilotage, de suivi et d'évaluation ou des modèles de convention de ces opérations.

2/ Les outils coercitifs

- **Des outils nationaux**

Procédures	Conséquences possibles
Opération de restauration immobilière <i>(L.313-3 et suivants du Code de l'urbanisme, R.313-23 et suivants)</i>	
L'ORI constitue une opération d'aménagement permettant à la collectivité publique d'enclencher la réalisation de travaux importants de réhabilitation complète d'immeubles. Outil coercitif puisque les travaux déclarés d'utilité publique et notifiés aux propriétaires entraînent pour ceux-ci une obligation de faire sous peine d'expropriation.	Obligation de travaux sous peine d'expropriation. Droit de délaissement pour les propriétaires et copropriétaires. Les occupants ne peuvent s'opposer aux travaux sous réserve du respect de leur droit locatif.
L'état de carence <i>(L.615-6 et suivants du CCH)</i>	
Décision par ordonnance du président du tribunal de grande instance, lorsqu'un immeuble collectif à usage principal d'habitation, la gestion n'est plus assurée et la conservation est gravement compromise.	Expropriation pour état de carence, procédure simplifiée : - absence d'enquête publique préalable, pas d'enquête parcellaire ; - inclusion dans l'arrêté de DUP de l'arrêté de cessibilité ; - prise de possession anticipée.
Expropriation de l'immeuble en « loi Vivien » <i>(Loi n°70-612 du 10/07/1970)</i>	
Régime dérogatoire du droit commun pour exproprier les terrains, immeubles et installations sous arrêté d'insalubrité irrémédiable ou frappés d'un arrêté de péril ordonnant la démolition ou comportant une interdiction définitive d'habiter.	Expropriation, procédure simplifiée : - absence d'enquête publique préalable / pas d'enquête parcellaire ; - inclusion dans l'arrêté de DUP de l'arrêté de cessibilité ; - prise de possession anticipée, la valeur des biens est évaluée à la valeur du terrain nu, déduction faite des travaux de démolition, calcul dit « à la valeur de récupération foncière ».

- **Des outils propres aux DROM**

Les opérations publiques de résorption de l'habitat insalubre (RHI) et de résorption de l'habitat spontané (RHS)

Une opération RHI permet le traitement de l'insalubrité et/ou du péril irrémédiable par démolition ou réhabilitation lourde. L'objectif poursuivi est la protection, le relogement et l'amélioration des conditions de vie des occupants. Assurée par une maîtrise d'ouvrage publique locale (commune ou EPCI) elle peut comporter :

- la démolition des constructions,
- le relogement des occupants,
- la maîtrise foncière du terrain,
- la reconstruction ou l'amélioration de l'habitat,
- la construction de logements sociaux au bénéfice des habitants du quartier,

- ainsi que la réalisation des travaux de voirie, réseaux divers et équipements nécessaires à la vie du quartier.

Cette phase de travaux sera précédée d'une phase pré-opérationnelle : diagnostic, études, préparation des détails des opérations et travaux à mener, engagement des opérations de relogement, préparation des procédures foncières...

Les éléments de procédure seront différents selon que les opérations de RHI sont réalisées dans les quartiers dits réguliers ou dans les quartiers d'habitat informel.

Les opérations de RHI peuvent bénéficier d'une aide financière de l'État lors des phases pré-opérationnelle et opérationnelle (mobilisation de la ligne budgétaire unique).

La collectivité pourra également bénéficier de :

- **FRAFU – Fonds régional d'aménagement foncier et urbain** - pour financer les travaux de réseaux indispensables à l'aménagement ou à la desserte du quartier
- **FARU - Fond d'aide pour le relogement d'urgence** - pour les dépenses engagées pour les hébergements d'urgence ou le relogement temporaire.

La demande de financement devra être présentée par la collectivité au comité technique départemental RHI.

L'opération de RHS

Elle est destinée à restructurer un quartier ou secteur d'habitat informel où une majorité (60 %) des constructions peut être conservées. Elle concerne ainsi un périmètre plus restreint que l'opération RHI.

Menée de façon similaire à l'opération RHI (maîtrise d'ouvrage locale, aide financière de l'État, organisation, bilan...), l'opération de RHS porte plutôt sur les travaux de VRD nécessaires à la desserte du quartier, un programme de travaux de traitement de l'habitat insalubre et le cas échéant un programme de production de nouveaux logements. L'opération de RHS comporte aussi un volet de régularisation foncière des occupants par cession du foncier. Un travail devra être réalisé sur l'offre de service et l'organisation des espaces publics.

Les opérations de RHS peuvent faire l'objet d'un financement via la ligne budgétaire unique de l'État pour la phase pré-opérationnelle et la phase opérationnelle et d'un financement du Fonds d'aide pour le relogement d'urgence (FARU).

La demande de financement devra être présentée par la collectivité au comité technique départemental RHI.

Les opérations groupées d'amélioration légère de l'habitat (OGRAL)

Les OGRAL sont mobilisables à deux conditions :

- elles s'adressent aux occupants (pas aux bailleurs) qui ont édifié leurs locaux d'habitation sans autorisation sur un terrain d'autrui (habitat informel)
- aucune opération de RHI ou RHS n'est prévue à court terme sur le périmètre.

L'objectif de l'OGRAL, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par une commune ou un EPCI compétent en habitat, est de traiter des situations d'urgence sanitaire ou sociale en traitant, à faible coût, les maisons concernées pour en assurer la salubrité et la sécurité. Elle ne concerne pas le traitement de la situation foncière (régularisation foncière) ni l'aménagement préalable de la zone.

Pour assurer la salubrité et la sécurité, les travaux finançables sont, par exemple, l'étanchéité à l'air et à l'eau, l'alimentation électrique, la fourniture d'eau, l'installation d'un bloc sanitaire etc.

Concernant la mise en œuvre de l'OGRAL, une convention sera signée entre la collectivité territoriale compétente et l'État. Elle précise le périmètre opérationnel, les conditions d'éligibilité aux aides financières, le programme de travaux et les conditions de leurs réalisations, ainsi que l'intervention d'une équipe de Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale à caractère technico-social.

Deux types de financements sont mobilisables dans le cadre d'une OGRAL, sous la forme de subvention de l'État :

- subvention à la maîtrise d'ouvrage pour les études préalables de programmation et de faisabilité et la mise en place d'une MOUS
- subvention aux occupants constructeurs pour les travaux et l'acquisition de matériaux (cas

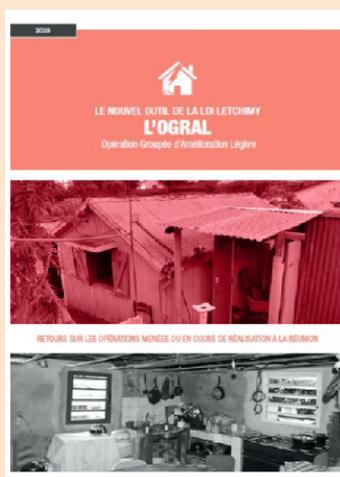
d'un projet d'auto-construction).

RÉUNION

Analyse d'opérations groupées d'amélioration de l'habitat – Publication AGORAH 2020

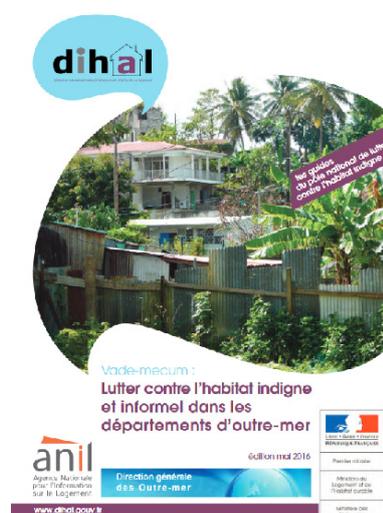
Dans une publication datée de 2020, l'Agorah, l'agence d'urbanisme de la Réunion, fait part d'un retour d'expérience suite à la mise en place d'opération OGRAL à la Réunion. Cette plaquette donne des éléments sur les familles bénéficiaires, la nature des travaux, des éléments de coûts de réalisation et de financements, des éléments qualitatifs d'appréciation des projets par les bénéficiaires ainsi que des points de vigilance au déploiement de ces opérations.

Pour consulter le document : <http://www.agorah.com/index.php/2020/11/19/logral-operation-groupee-damelioration-legere/>



Pour en savoir plus sur la lutte contre l'habitat indigne dans les DROM

- Instruction du 31 mars 2014 relative au traitement de l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer
- Vade-Mecum - Lutter contre l'habitat indigne et informel dans les départements d'outre-mer – DIHAL/DGOM – Mai 2016



L'habitat indigne et informel à Mayotte et en Guyane, une procédure spécifique permise par la loi ELAN

En Outre-mer, les départements de Mayotte et de Guyane se trouvent dans une situation singulière concernant l'habitat informel spontané. L'évolution démographique, en partie expliquée par une immigration croissante, que connaissent ces deux départements confrontés au manque de logements expliquent ce phénomène. À Mayotte comme en Guyane on estime la **croissance démographique à 6000 habitants par an**.

Alors que les deux départements souhaitent se développer, la lutte contre l'habitat spontané, les bidonvilles, à l'échelle de quartiers, a nécessité la mise en place d'outils, de **procédures spécifiques**, qui permettent des moyens plus coercitifs que les procédures de résorption de l'habitat indigne (RHI) et autres explicités dans cette fiche. À Mayotte et en Guyane, la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ÉLAN) donne des pouvoirs supplémentaires aux préfets dans une situation spécifique. Lorsque des locaux ou installations édifiés sans droit ni titre constituent un

habitat informel, forment un ensemble homogène sur un ou plusieurs terrains d'assiette et présentent des risques graves pour la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publique, **le Préfet de département peut, par arrêté, ordonner aux occupants d'évacuer les lieux et aux propriétaires de procéder à leur démolition à l'issue de l'évacuation**.

Cette mesure s'accompagne d'un rapport motivé établi par les services d'hygiène et de sécurité locaux et une proposition de relogement ou d'hébergement d'urgence adaptée à chaque occupant.

Pour fixer le cadre juridique de cette intervention, la loi ELAN complète l'article 11 de la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les DROM. L'article 11-1 en précise notamment la procédure mise en place.

MAYOTTE

Opération de démolition avec relogement Création de village relais pour reloger les occupants de zones d'habitat informel

« De nombreux terrains susceptibles d'accueillir des opérations d'aménagement urbain portées par l'EPFAM sont occupés de manière informelle. Des quartiers entiers sont constitués d'habitations indignes et les populations y vivent dans des conditions de grande précarité. L'insalubrité et la fragilité des logements les condamnent, pour la plupart, à être démolis dans le cadre des aménagements à venir. »

Soumis à une obligation de relogement lorsqu'une opération d'aménagement rend nécessaire la démolition d'habitations informelles, l'EPFAM a construit un village-relais test comme démonstrateur de ce qu'il est possible de faire.

Ce dispositif a été utilisé par la commune de Koungou dans le cadre d'une opération de RHI. Le principe sera déployé progressivement dans le cadre de différentes opérations d'aménagement portées par l'établissement.



(Extrait rapport d'activité
2020 de l'EPFA Mayotte)

Pour en savoir plus sur les sorties d'indivisions :

Loi n° 2018-1244 du 27 décembre 2018 visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer (Loi Letchimy)

Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

Sur les régularisations de titre de propriété - Articles 2258 à 2277 du Code civil

Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer - article 35 et suivants

Loi n° 2017-285 du 6 mars 2017 visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété

Décret n° 2017-1802 du 28 décembre 2017 relatif à l'acte de notoriété portant sur un immeuble situé en Corse, en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte ou à Saint-Martin

Circulaire du 4 juillet 2018 portant mise en œuvre du décret n° 2017-1802 du 28 décembre 2017 relatif à l'acte de notoriété portant sur un immeuble situé en Corse, en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte ou à Saint-Martin

Sur la lutte contre l'habitat informel et indigne

Loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer

Instruction du 31 mars 2014 relative au traitement de l'habitat indigne dans les départements/régions d'outre-mer

Vade-Mecum « Lutter contre l'habitat indigne et informel dans les départements d'outre-mer » - DIHAL/DGOM - Mai 2016

Les plans locaux de lutte contre l'habitat indigne

Loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer / CCH : L. 302-17 à L. 302-19

Circulaire interministérielle du 17 mai 2010 relative au plan de lutte contre l'habitat indigne

Instruction du 31 mars 2014 relative au traitement de l'habitat indigne dans les départements et les régions d'outremer / Annexe I.1 : connaissance de l'habitat indigne

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>

Contributeurs

Rédactrice : Ghislaine MUNOZ - Cerema
Relecteurs :
Brigitte POUGET - Cerema
DGOM - Bureau de l'écologie, du logement, du développement et de l'aménagement durables
Caroline QUERE et Hervé DIB - DEAL Guadeloupe
Jean-Michel DAUNAR et Arnault LANDRE DE LA SAUGERIE - EPFA Mayotte
Willy CORNELIE - Ville de Morne-à-L'Eau
Denis GIROU - EPFA Guyane
Manuela SULIO et Vanessa CAVALIER-FOURCADE - CAP NORD MARTINIQUE
Jean-Christophe FRANCHI - DHUP/AD Bureau de la connaissance et des politiques foncières

M 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 | BÂTIMENT
| MOBILITÉS | INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT |
ENVIRONNEMENT & RISQUES | MER & LITTORAL



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

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 Outre-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.

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 échéance 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 départements 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/>

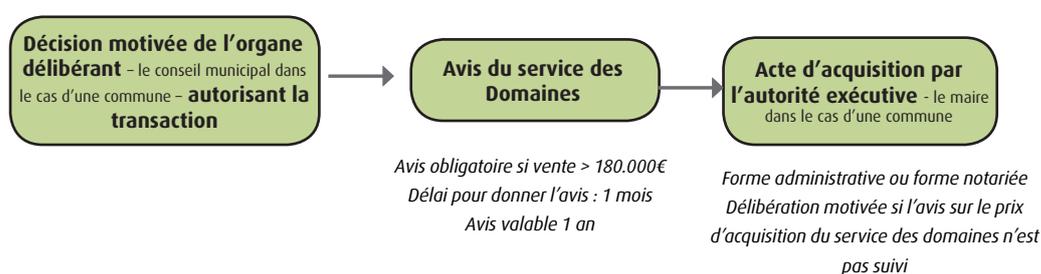
Les modes d'acquisition du foncier par les collectivités

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

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 dû 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.

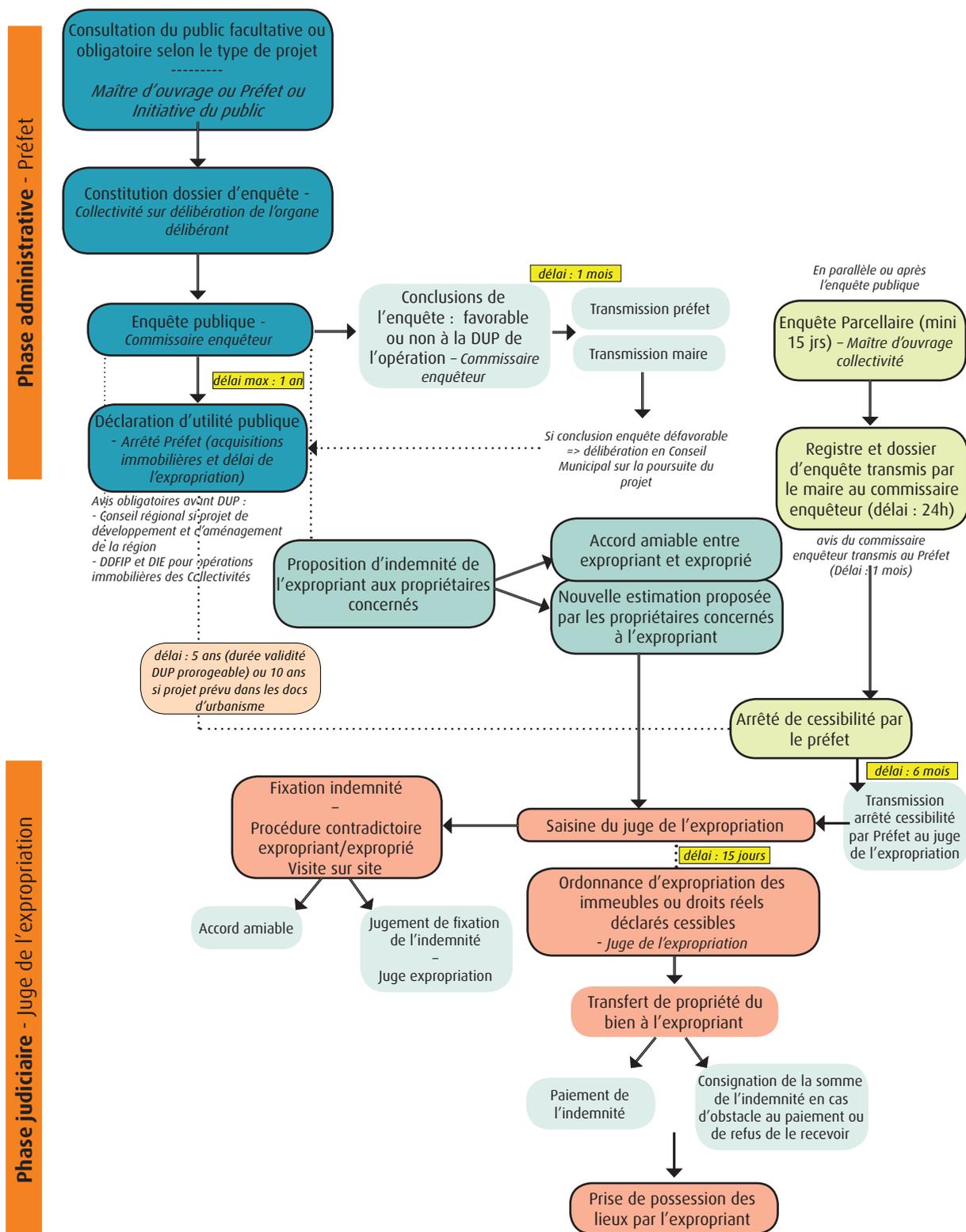
Pour ces acteurs du foncier, cette procédure a notamment l'avantage de permettre la prise de possession des lieux expropriés après consignation des sommes correspondant aux indemnités lorsque tous les propriétaires n'ont pu être identifiés ou en cas d'indivision ou de successions non réglées.

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 :

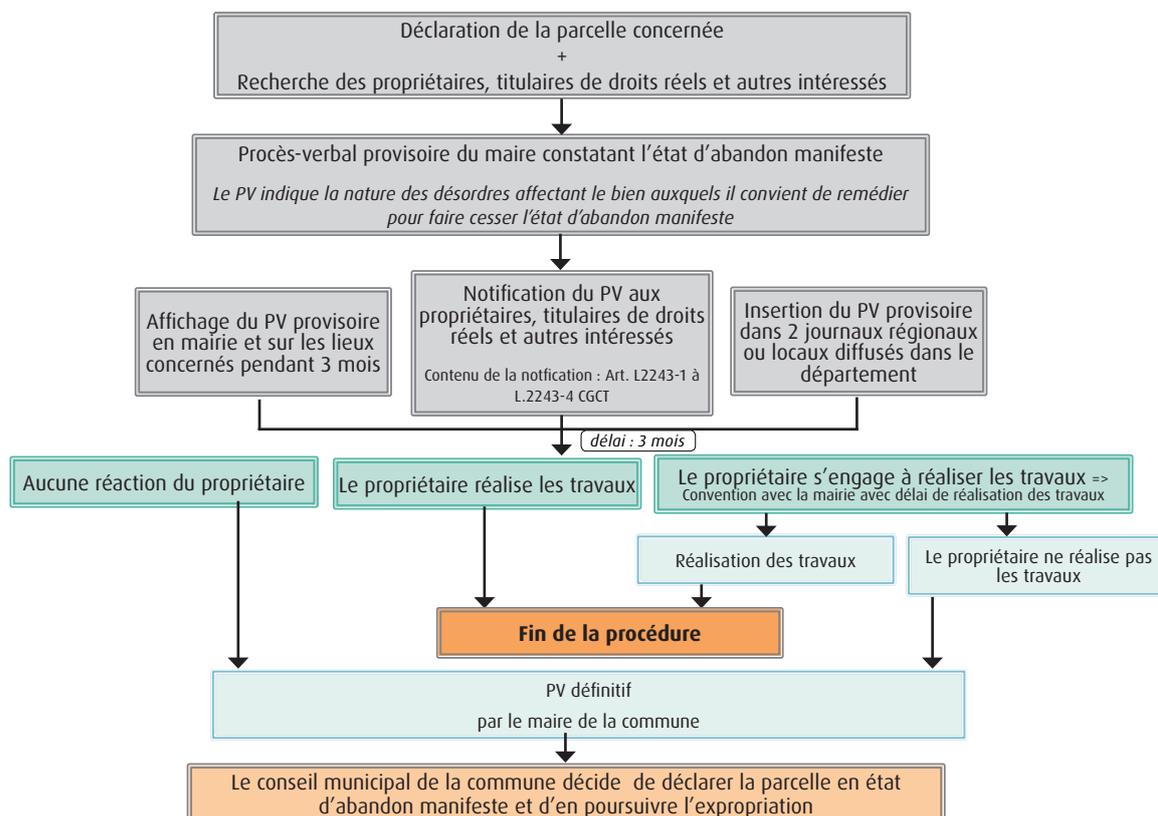
- une opération de construction ou de réhabilitation aux fins d'habitat
- tout objet d'intérêt collectif relevant d'une opération de restauration, de rénovation ou d'aménagement
- la création de réserves foncières permettant la réalisation d'opérations visées ci-dessus.

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.



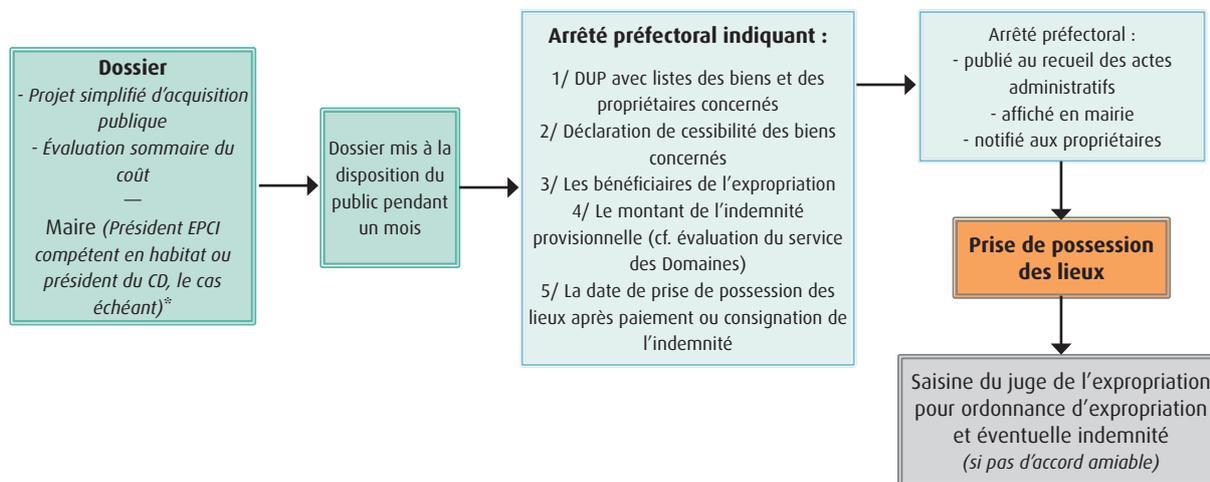
Source : Cerema

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 :

- 1^{er} 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
- 2^e 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)
- 3^e 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 1^{er} 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 :

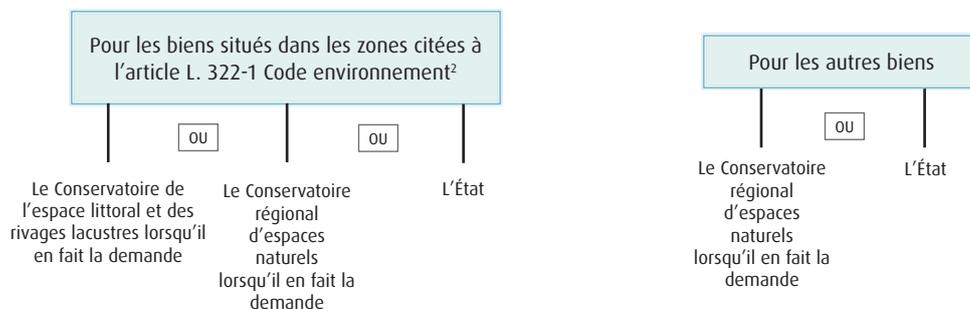
- la commune sur le territoire de laquelle ils sont situés

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

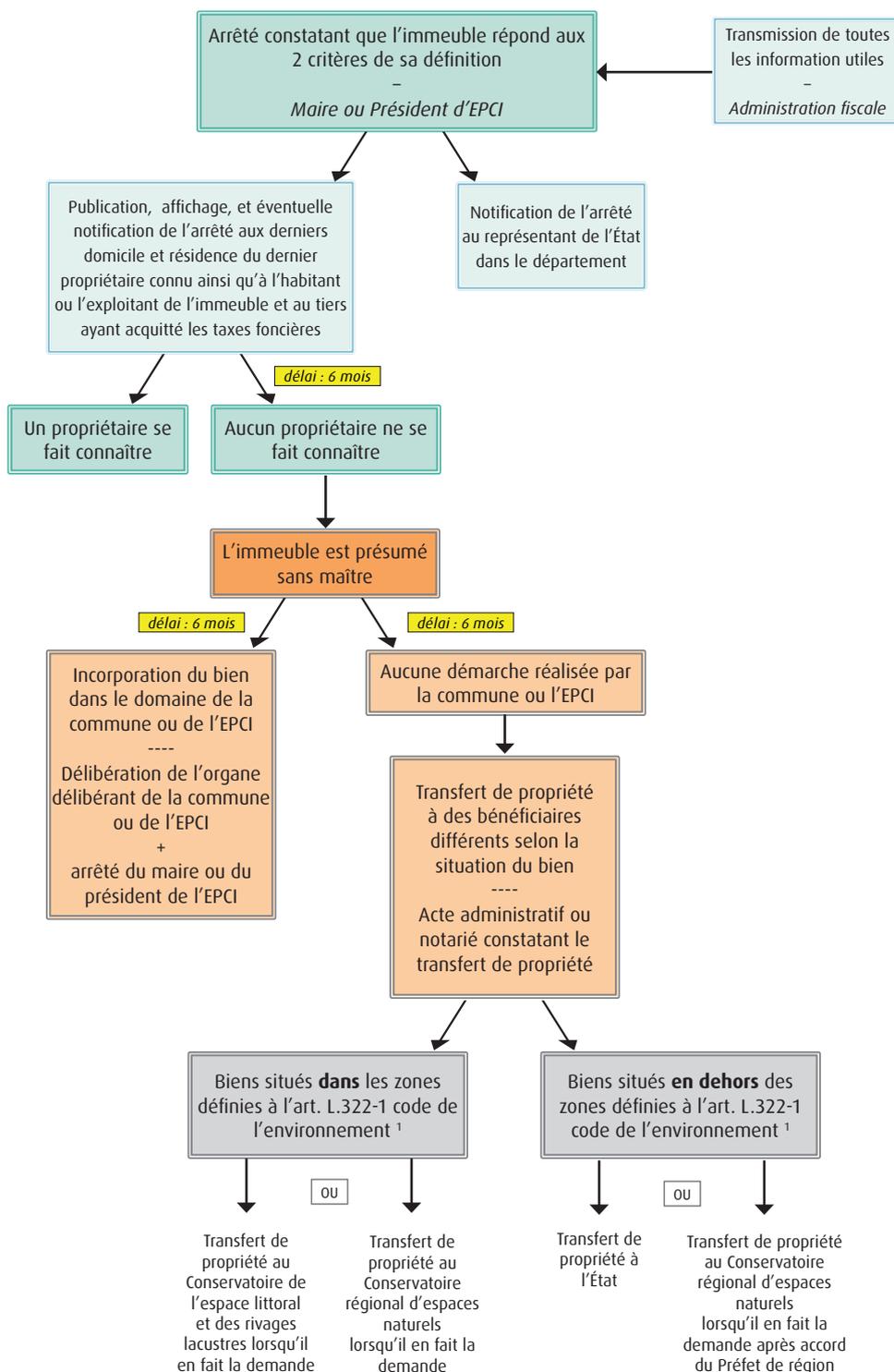
Ou

- 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 livraison. 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 | BÂTIMENT
| MOBILITÉS | INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT |
ENVIRONNEMENT & RISQUES | MER & LITTORAL



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

Aménagement opérationnel et renouvellement urbain

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

La réalisation d'une opération d'aménagement est la finalité des actions mises en place par une collectivité pour connaître le foncier, en planifier son utilisation, clarifier les désordres fonciers, élaborer une stratégie, maîtriser et acquérir le foncier telles qu'elles sont décrites dans les fiches de ce guide.

L'aménagement opérationnel constitue une action volontaire d'organisation et d'équipement de l'espace.

L'opération d'aménagement s'inscrit dans le cadre d'un territoire. Aussi elle répond à des besoins, elle poursuit des objectifs et doit prendre en compte des contraintes.

Sa mise en œuvre passe par la mise en place de différentes procédures et modes de réalisation choisis selon les objectifs poursuivis ou le territoire concerné et la mobilisation des acteurs du territoire dont la conciliation des objectifs est impérative.

Cette fiche consacrée à l'aménagement opérationnel du foncier porte uniquement sur l'aménagement à des fins de construction de logements. Elle a pour objectif de décrire les grandes étapes d'une opération d'aménagement, les procédures et modes de réalisations qu'il est possible de mettre en place et le jeu d'acteurs en présence.

Sommaire :

- Les opérations d'aménagement : définition et acteurs
- Les grandes étapes du montage d'une opération d'aménagement
- Les opérations de renouvellement urbain

1- Les opérations d'aménagement : définition et acteurs

Définition

L'article L. 300-1 du code de l'urbanisme définit les actions ou opérations d'aménagement du foncier. Elles ont pour objet de :

- mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat,
- organiser la mutation, le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques,
- favoriser le développement des loisirs et du tourisme,
- réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur,
- lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux,
- permettre le renouvellement urbain,
- sauvegarder ou mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels, notamment en recherchant l'optimisation de l'utilisation des espaces urbanisés et à urbaniser.

Afin de réaliser l'aménagement de leur territoire, les collectivités territoriales et les EPCI

1/ conduisent ou autorisent des actions ou des opérations d'aménagement.

Pour se faire, elles ont la possibilité de jouer tous les rôles décrits ci-après (propriétaire de terrain, aménageur, bailleur, utilisateur) ou certains d'entre eux.

2/ assurent l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations

Les acteurs mobilisables pour la réalisation d'une opération d'aménagement et la conciliation de leurs objectifs

Aménager le foncier requiert la conciliation des objectifs de différents acteurs, de l'acquisition du foncier jusqu'à la livraison des logements :

- la collectivité ou l'EPCI
- les opérateurs fonciers
- les aménageurs et lotisseurs
- les bailleurs sociaux
- les promoteurs et constructeurs

Propriétaire du foncier

Objectif : obtenir le meilleur prix de vente de sa propriété

Aménageur

Objectif : réaliser un programme d'aménagement permettant d'équilibrer ses dépenses et ses recettes

Promoteur

Objectif : obtenir le meilleur prix de vente de son logement

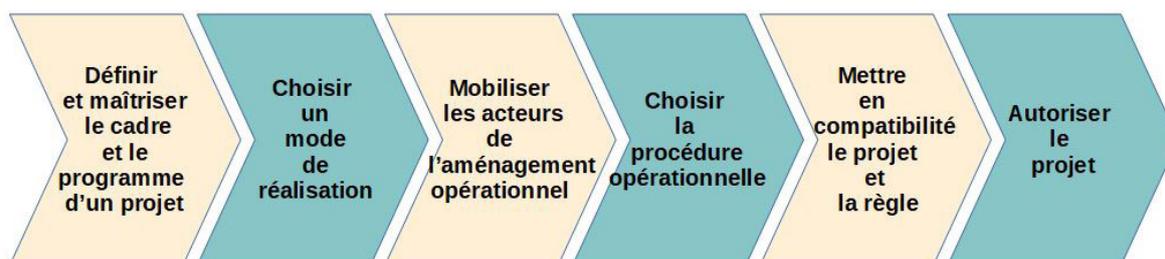
Utilisateur final ou investisseur

Objectif : se loger selon son budget ou investir selon ses objectifs de rentabilité

Collectivité

Objectif : faciliter l'émergence de projets dans le tissu urbain pour revitaliser son territoire et créer un cadre attractif

2- Les grandes étapes du montage d'une opération d'aménagement



Zoom sur la définition et la maîtrise du cadre et du programme de l'opération

- Définir les orientations d'aménagement et de programmation (OAP)

Les orientations d'aménagement et de programmation définissent les intentions d'aménagement de la collectivité soit sur un secteur donné du territoire (OAP de secteur) soit sur un enjeu spécifique (OAP thématiques). Elles constituent le principal outil de projet d'aménagement au sein d'un PLU/PLUi.

Pour en avoir plus sur les OAP

Fiche « Anticipation-planification »
du présent guide
et

[Site «Outils de l'aménagement - Cerema](#)

- Réaliser des études préalables

Les études préalables vont permettre à l'initiateur du projet d'apprécier sa faisabilité et l'opportunité de sa mise en œuvre. Elles ont pour objet de définir les caractéristiques de l'opération d'aménagement et notamment son périmètre, son programme de construction ou de réhabilitation, le programme des équipements publics, ainsi que ses impacts financiers.

Les études doivent être financées par la collectivité maître d'ouvrage mais peuvent

être diligentées par ses propres services ou confiées à un tiers (Art. L.300-3 CU).

Les études n'engagent pas la collectivité sur la suite qu'elle donnera au projet mais l'orientent sur sa prise de décision.

- Mener une concertation avec la population

Art. L. 300-2 Code de l'urbanisme

Les projets de travaux ou d'aménagements soumis à permis de construire ou d'aménager, situés sur un territoire couvert par un SCOT, un PLU ou une carte communale peuvent faire l'objet d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées

Celle-ci est réalisée préalablement au dépôt de la demande de permis, à l'initiative de l'autorité compétente pour statuer sur la demande de permis ou, avec l'accord de celle-ci, à l'initiative du maître d'ouvrage.

- Définir une programmation urbaine

La programmation urbaine est une démarche par laquelle le porteur de projet va traduire ses choix en éléments de programme en matière d'aménagement, de logements, d'activités, d'équipements publics, de services, en cohérence avec le contexte local et les besoins exprimés sur le territoire.

Construction d'un éco-quartier «Hibiscus» à Cayenne par l'EPFA de Guyane

Au moment de définir son projet, le maître d'ouvrage peut souhaiter prendre appui sur un label ou une certification pour l'accompagner tout au long de son projet.

Par exemple, le label Eco-quartier repose sur une démarche qui accompagne la conception, la fabrication et la gestion durable des quartiers. Elle repose sur un référentiel, devenu «Guide de l'aménagement durable», basé sur plusieurs engagements traduisant la qualité des projets quels que soit le territoire sur lequel ils sont implantés et leur échelle.

Créé au sein de la ville de Cayenne pour penser un « deuxième » centre ville proche de l'université, la réalisation du quartier Hibiscus à Cayenne a été portée par l'EPFAG.

Le quartier propose 1300 logements, un groupe scolaire, un plateau sportif, des commerces, et sera desservi par le futur transport en commun en site propre.

Le quartier Hibiscus a été lauréat du Grand prix de l'aménagement et a reçu le **label EcoQuartier** (Étape 2). Plusieurs éléments ont été retenus pour lui décerner ce label comme la démarche associant l'ensemble des parties prenantes, la très bonne appropriation des espaces publics, la mixité sociale, le réseau de déplacements doux.

Pour en savoir plus sur la démarche Eco-quartier : <http://www.ecoquartiers.logement.gouv.fr/>

Zoom sur les principales procédures opérationnelles

Afin de réaliser un projet d'aménagement, plusieurs procédures sont proposées. Le choix de l'une de ces procédures tient compte des contraintes du site et du projet, de la temporalité de l'aménagement et du programme à construire. La procédure encadre juridiquement la réalisation du projet et peut valoir, selon les cas, autorisations d'urbanisme.

1/ Le lotissement

L'opération de lotissement consiste à diviser un terrain ou une unité foncière en plusieurs lots destinés à être bâtis et, le cas échéant, à les aménager et les équiper en vue de les céder ou les louer à des utilisateurs futurs.

Le périmètre du lotissement peut inclure les lots destinés à l'implantation de bâtiments, les voies de desserte, les équipements et les espaces communs à ces lots.

Un lotissement est soumis soit à permis d'aménager soit à déclaration préalable de division.

Pour en avoir plus

Code de l'urbanisme Articles L. 442-1 à L.442-14, et articles R. 442-1 à R. 442-21 et Art. A. 424-10 à A. 24-11.

2/ La Zone d'aménagement concertée (ZAC)

La ZAC est une opération d'urbanisme publique ayant pour but de réaliser ou de faire réaliser l'aménagement et l'équipement de terrains à bâtir en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés.

L'initiative de création d'une ZAC peut venir de l'État, d'une collectivité territoriale, d'un établissement public ayant vocation, de par la loi ou ses statuts, à réaliser ou à faire réaliser l'objet de la zone.

La création de la ZAC peut se faire dans le cadre de l'élaboration ou l'évolution du plan local d'urbanisme (PLU, PLUi), ou dans le cadre d'une procédure distincte.

La réalisation de la ZAC peut être ensuite confiée à un aménageur privé par le biais d'une concession d'aménagement ou être réalisée en régie par la collectivité.

La ZAC peut concerner un emplacement d'un seul

tenant ou plusieurs emplacements territorialement distincts, on parlera alors de « ZAC multi-sites ».

La ZAC présente l'avantage de permettre la discussion entre les acteurs concernés sur les éléments de programme et leur financement (participation de ZAC).

Pour en avoir plus

Fiche-outil Cerema sur

[Site «Outils de l'aménagement» - Cerema](#)

3/ Le permis de construire valant division ou permis groupé

Le permis de construire valant division consiste à réaliser plusieurs constructions sur un même terrain pour le diviser ensuite, avant l'achèvement des travaux (avant le démarrage des travaux ou pendant les travaux).

Ce dispositif présente l'avantage de ne nécessiter qu'un permis de construire et non un permis d'aménager comme pour le lotissement. Le permis autorise la division du terrain, sa viabilisation et la construction des bâtiments.

Cet outil est utilisé dans le cadre des opérations de vente en l'état futur d'achèvement impliquant une division foncière au fur et à mesure des constructions.

4/ Les outils contractuels

4.1 - Le projet partenarial d'aménagement

Le projet partenarial d'aménagement (PPA) est un outil contractuel mobilisable par les collectivités territoriales pour faciliter l'émergence d'opérations d'aménagement complexes avec le concours de l'État, notamment.

Un contrat de PPA peut être conclu entre l'État et un ou plusieurs collectivités territoriales ou établissements publics suivants :

- un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre,
- une ou plusieurs communes membres d'EPCI.

La signature de ces communes sur le contrat de PPA est de droit si elles en font la demande (les communes concernées par ce projet étant parallèlement associées à l'élaboration de ce contrat).

La convention pourra être signée également par :

- d'autres collectivités territoriales et établissements intéressés, à leur demande
- sur proposition d'un ou plusieurs signataires, par toute société publique locale (SPL), par toute société d'économie mixte (SEM) ainsi que par toute autre personne publique ou tout acteur privé implantés dans son périmètre territorial et susceptibles de prendre part à la réalisation des opérations prévues par le contrat de PPA (ces opérateurs ne pouvant pas être mis en situation de conflit d'intérêts).

La réalisation de l'opération prévue par le PPA peut :

- donner lieu à la délivrance d'un permis d'aménager multi-sites, tant que l'opération d'aménagement garantit l'unité architecturale et paysagère des sites concernés ;
- permettre de transférer, par convention, la totalité des voies et des espaces communs inclus dans ce permis d'aménager au profit de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ;
- permettre de déroger à certaines dispositions pour faciliter les opérations de relocalisation de constructions, d'ouvrages ou d'installations menacés par l'évolution du trait de côte (pour les territoires figurant sur la liste des communes impactées par le recul du trait de côte).

- La Grande opération d'urbanisme (GOU)

Selon l'article L. 312-3 du Code de l'urbanisme « Une opération d'aménagement peut être qualifiée de grande opération d'urbanisme lorsqu'elle est prévue par un contrat de projet partenarial d'aménagement et que, en raison de ses dimensions ou de ses caractéristiques, sa réalisation requiert un engagement conjoint spécifique de l'Etat et d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public cocontractant (établissement cité plus haut comme signataire du PPA).

La qualification de grande opération d'urbanisme est décidée par délibération de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public cocontractant, après avis conforme des communes dont le territoire est inclus en tout ou partie dans le périmètre de l'opération et avec l'accord du représentant de l'Etat dans le ou les départements concernés.

L'acte décidant de la qualification de grande opération d'urbanisme fixe la durée et le périmètre de cette opération ainsi qu'une densité minimale de constructions, le cas échéant déclinée par secteur.

La création d'une grande opération d'aménagement a plusieurs effets sur l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire, d'aménager ou de démolir et pour se prononcer sur un projet faisant l'objet d'une déclaration préalable, sur l'exercice des droits de préemption, l'autorité compétente pour la construction, l'adaptation ou la gestion des équipements publics relevant de la compétence de la commune d'implantation etc (Art. L. 312-5 CU).

- Les opérations de recomposition des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte

Selon l'article L. 312-8 du Code de l'urbanisme, lorsqu'un contrat de projet partenarial d'aménagement prévoit une opération d'aménagement ayant pour objet de mettre en œuvre la recomposition spatiale du territoire d'une ou plusieurs communes concernées par l'érosion du littoral, il peut délimiter sur le territoire qu'il couvre des secteurs de relocalisation de constructions, d'ouvrages ou d'installations menacés par l'évolution du trait de côte.

Ces secteurs sont délimités par délibération du conseil municipal de chaque commune concernée ou de l'organe délibérant de l'EP contractant du PPA compétent en matière du document d'urbanisme, de document en tenant lieu ou de carte communale.

La création de ces secteurs permet plusieurs dérogations aux règles de limitation de l'extension urbaine notamment (Article L. 312-9 du Code de l'urbanisme)

3- Les opérations de renouvellement urbain

Les opérations d'aménagement peuvent aussi concerner le renouvellement urbain que l'on peut définir comme l'action de reconstruction de la ville sur elle-même, le recyclage du foncier et du bâti en étant une des composantes. Les principaux objectifs de ce type d'action sont de limiter l'artificialisation des sols et l'étalement urbain, conformément aux objectifs de politique publique du « zéro artificialisation nette » porté par la loi Climat et résilience de 2021. Une opération de renouvellement urbain permet, par ailleurs, de rendre le centre de la commune attractif en favorisant la mixité sociale et en améliorant l'état du patrimoine.

Cette fiche s'attache à traiter du renouvellement urbain dans sa composante logement mais il doit être noté que le renouvellement urbain doit aussi aborder le traitement des espaces publics, de la voirie, des espaces verts, etc.

Afin de réaliser une opération de renouvellement urbain, une commune devra, au préalable, réfléchir à une stratégie foncière telle qu'elle est décrite dans la fiche éponyme de ce guide. Cette stratégie devra lui permettre de définir les parties de la ville à traiter en priorité, les dispositifs à adopter, les acteurs à mobiliser.

L'objet de cette partie dédiée aux opérations de renouvellement est de présenter les outils spécifiques mobilisables pour le repérage du foncier mobilisable et les outils de traitement de ce foncier.

La traduction d'un projet dans une opération de revitalisation du territoire

Avant de se lancer dans une opération d'aménagement, une commune ou un EPCI peut écrire un projet pour sa ville, projet de renouvellement urbain tourné le plus souvent vers le souhait de revitaliser son centre-ville et de redynamiser ainsi la commune ou l'intercommunalité. Ce projet pourra être retranscrit dans une « opération de revitalisation du territoire » (ORT).

Créée par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), l'ORT est un outil à disposition des collectivités locales pour porter et mettre en œuvre un projet de territoire dans les domaines urbain, économique et social, et ainsi pour lutter prioritairement contre la dévitalisation des centres-villes.

L'ORT se matérialise par une convention signée entre l'intercommunalité, la ville principale de celle-ci, d'autres communes volontaires, l'État et ses établissements publics.

Elle est portée conjointement par l'intercommunalité et la ville principale.

L'ORT porte sur différents axes :

- maintenir l'offre de commerces, de services et d'équipements,
- lutter contre l'habitat dégradé ou indigne et la vacance,
- valoriser le patrimoine bâti et paysager, et réhabiliter les friches urbaines,
- produire des logements adaptés, notamment aux familles et aux personnes âgées.

Concernant la maîtrise du foncier, l'ORT peut donner lieu à l'instauration du droit de préemption urbain renforcé (cf. Fiche « Les outils de la maîtrise foncière »)

Concernant plus particulièrement l'habitat, la convention d'ORT peut prévoir également :

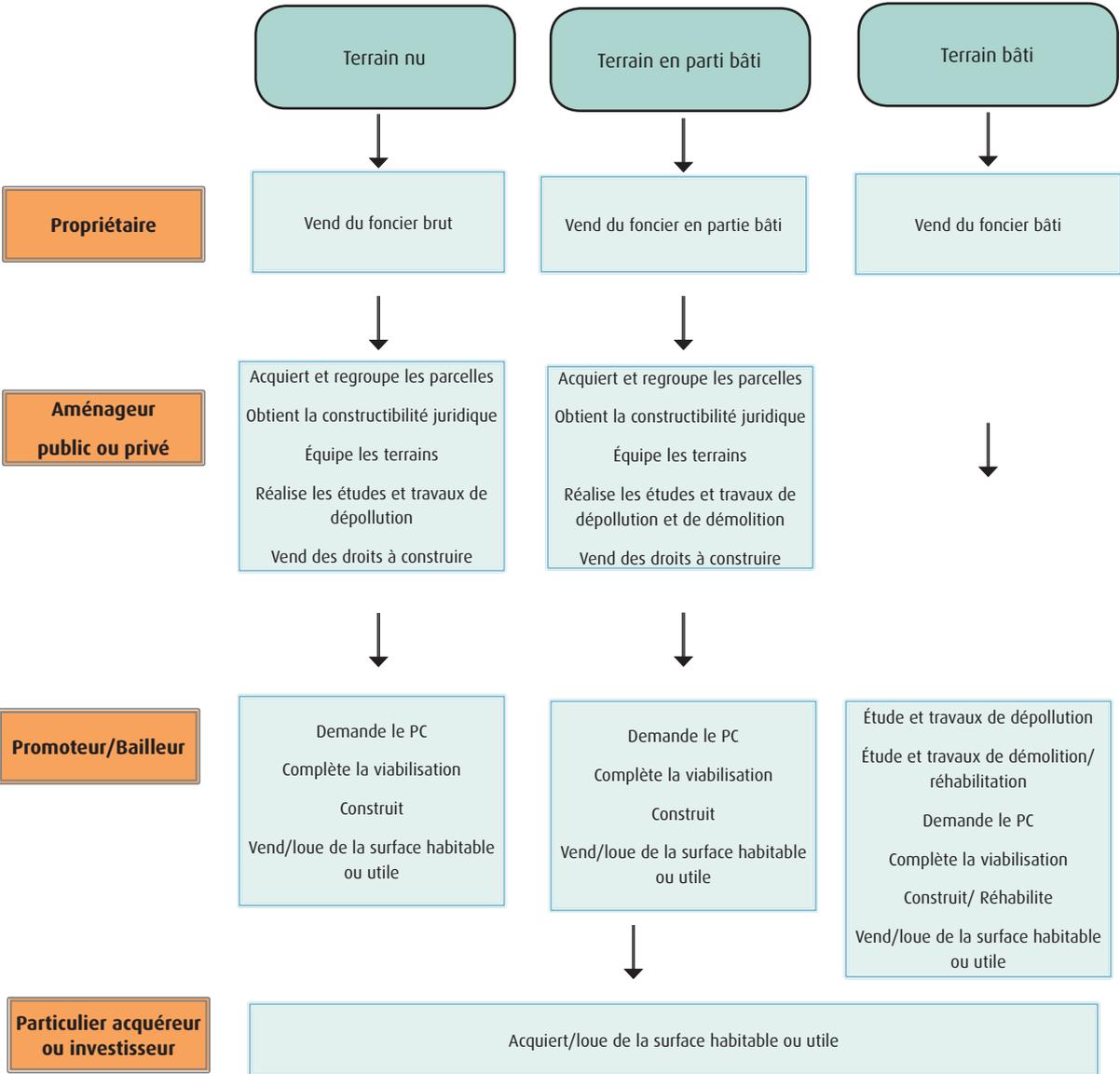
- des interventions immobilières et foncières (restauration immobilière, portage et recyclage foncier) contribuant à la revalorisation des îlots d'habitat vacant ou dégradé ;
- un plan de relogement et d'accompagnement social des occupants afin de les maintenir au sein du même quartier requalifié ;
- des dispositifs coercitifs de lutte contre l'habitat indigne ;
- un volet copropriétés fragiles ou en difficulté.

La convention vaut « OPAH renouvellement urbain » si l'un de ces volets est intégré à la convention.

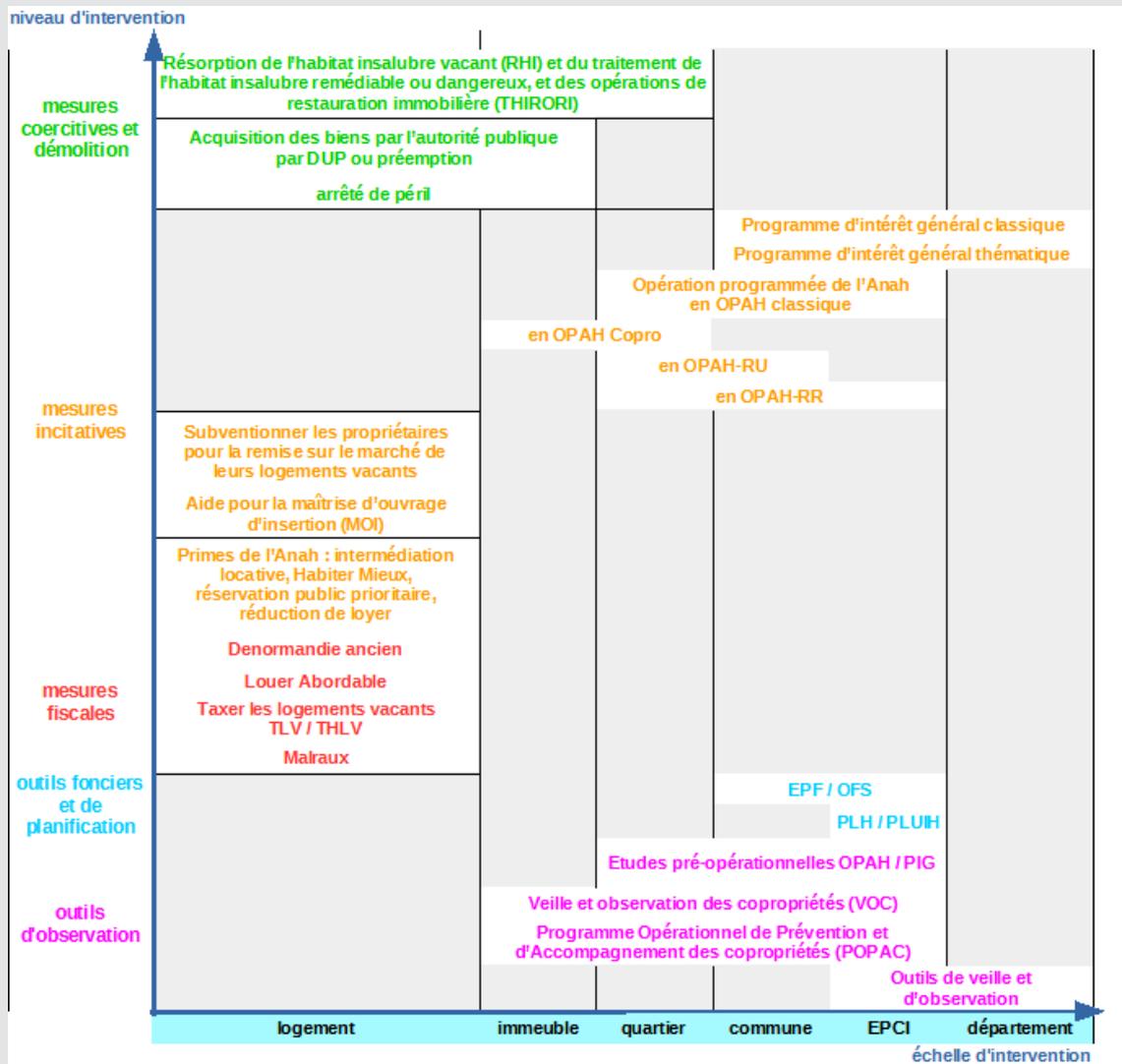
Pour en avoir plus
Fiche-outil Cerema sur
[Site «Outils de l'aménagement» - Cerema](#)

- Etat des lieux des ORT dans les DROM au 1er février 2022**
- **La Réunion** - 8 ORT signées : Villes de St André, Saint Benoît, Bras-Panon, Salazie, Ste Rose, La Plaine des Palmistes, St Pierre et St Joseph
 - **Mayotte** - 2 ORT signées : Villes de Dembeni et de Mamoudzou
 - **Guyane** - 2 ORT signées : Villes de Cayenne et de Saint-Laurent-du-Maroni
 - **Guadeloupe** - 4 ORT signées : Villes de Les Abymes, Baie-Mahault, Point-à-Pitre et Basse-Terre
 - **Martinique** - Aucune ORT signée

Le déroulement des opérations de renouvellement urbain



Renouvellement urbain Zoom sur les dispositifs opérationnels de traitement de la vacance



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/Aménagement opérationnel :
<http://outil2amenagement.cerema.fr/amenagement-operationnel-r2.html>

Contributeurs

Rédacteur : Ghislaine MUNOZ - Cerema
Relecteurs :
Brigitte POUGET et Nicolas PELE- Cerema
DGOM - Bureau de l'écologie, du logement, du développement et de l'aménagement durables

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 | BÂTIMENT
| MOBILITÉS | INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT |
ENVIRONNEMENT & RISQUES | MER & LITTORAL



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