

Les outils de maîtrise foncière des collectivités territoriales

- Introduction
- Textes de référence
- Classification

Introduction

Toute collectivité territoriale se doit de mener à bien un projet d'aménagement et de développement de son territoire. Ce projet se concrétise par la mise en place de diverses politiques publiques telles que des politiques de l'habitat, des politiques urbaines, économiques, mais également des politiques de promotion concernant les espaces ruraux, les espaces naturels, etc.

Toutes ces politiques publiques impliquent des interventions foncières de la part de ces collectivités, lesquelles doivent donc en parallèle mener une politique d'action foncière permettant de chapoter l'ensemble d'un projet d'aménagement et de développement du territoire. Il faut alors appréhender la politique foncière locale comme une clef du développement économique, du développement urbain, du développement rural, et de la préservation des espaces naturels. Elle doit donc être envisagée sur un long terme dans la perspective d'un développement durable. Mais il faut aussi l'appréhender à l'aune de la logique décentralisatrice, celle de la subsidiarité selon laquelle les autorités locales doivent agir dans les domaines qui peuvent être mieux régis à leur niveau. Dans ce sens, le législateur a offert aux collectivités territoriales des outils afin d'avoir une plus grande maîtrise foncière.

Mener une politique d'action foncière au niveau local revêt certains enjeux telle que la crise de logement généralisée, l'exigence d'une mixité sociale, la production de logement social, le renouvellement urbain, des marchés financiers trop spéculatifs, un territoire qui s'urbanise au détriment des campagnes, l'émergence de préoccupations environnementales, etc. Par conséquent, il est impératif pour les collectivités d'avoir une maîtrise parfaite du foncier. Toutefois, l'ampleur d'une politique foncière dépend de deux facteurs : d'une part, d'un facteur interne à la collectivité, celui du projet politique des élus locaux, lequel dépend de leurs sensibilités politiques ; et d'autre part, d'un facteur externe à la collectivité, celui de la cohérence entre les différents niveaux de compétence (communal, intercommunal, départemental, régional et national) et entre les différents types de politiques (environnementale, agricole, etc.).

Pour se faire, les collectivités territoriales disposent d'un certain nombre d'outils. Ces derniers ont des usages différents selon leur vocation. Il y a des outils de connaissance et d'observation, de planification et de programmation, de régulation. S'agissant de la réalisation même du projet, on trouve des outils opérationnels, et des outils d'acquisition foncière. Enfin, il existe aussi des outils en faveur de l'habitat, de certains espaces notamment agricoles et naturels, et enfin en faveur d'un développement économique local équilibré. La plupart de ces outils de maîtrise foncière consacrés par le législateur sont destinées aux collectivités locales, et ce même si certaines procédures relèvent du droit privé.

L'action foncière menée par les collectivités locales soulève un certain nombre de questions. D'abord, se pose la question des ressources financières permettant à une collectivité de réaliser son action foncière. Ensuite, se pose également la question de l'organisation d'un projet foncier local qui paraît être indispensable. On doit aussi s'interroger quant à l'épuisement des réserves foncières auquel sont confrontées de nombreuses collectivités. On peut aussi réfléchir sur une politique foncière qui soit cohérente, car il y a deux contraintes antagonistes : répondre aux besoins urbains d'une part et faire face aux préoccupations environnementales d'autre part. Enfin, et non des moindres, la question cruciale est celle de l'efficacité de ces différents outils, c'est-à-dire, la question de leur intérêt et leurs limites ainsi que de l'articulation de la politique foncière avec les autres politiques publiques qu'elle doit servir, ses incidences dans le cadre d'une stratégie envisagée d'une manière globale.

Textes de référence

I- Les textes législatifs

A- Dispositions du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique

- Sur la déclaration d'utilité publique : [art. L. 11-2 à L. 11-7](#)
- Sur le transfert de propriété : [art. L. 12-1 à 12-5](#)
- Sur le droit de rétrocession : [art. L. 12-6](#)
- Sur la juridiction de l'expropriation : [art. L. 13-1](#)
- Sur la procédure : [art. L. 13-2 à L. 13-12](#)
- Sur la fixation des indemnités : [art. L. 13-13 à L. 13-20](#)
- Sur le paiement des indemnités : [art. L. 13-26 à L. 13-28](#)
- Sur la cession des immeubles expropriés : [art. L. 21-1 à L. 21-4](#)
- Sur le retrait de l'autorité expropriante : [art. L. 11-5-1](#), [L. 11-8](#), et [L. 12-2-1](#)
- Sur l'expropriation pour cause d'utilité publique : [art. L. 11-1 à L. 16-9](#), et [L. 21-1](#)

B- Dispositions du code de l'urbanisme

1- Dispositions générales

- Sur la protection des occupants : [art. L. 314-1 à L. 314-9](#)
- Sur l'aménagement foncier : [art. L. 300-1 à L. 300-7](#)
- Sur les règles communes à la Zone d'Aménagement Différé (ZAD) et au Droit de Préemption Urbain (DPU) : [art. L. 210-1](#), [L. 213-1 à L. 213-18](#)
- Sur les règles spécifiques au DPU : [art. L. 211-1 à L. 211-7](#)
- Sur les règles spécifiques à la ZAD : [art. L. 212-1 à L. 212-5](#)
- Sur les établissements publics fonciers et d'aménagement : [art. L. 321-1 à L. 321-9](#)
- Sur les établissements publics fonciers locaux : [art. L. 324-1 à L. 324-10](#)
- Sur les établissements publics locaux d'aménagement : [art. L. 326-1 à L. 326-7](#)
- Sur les espaces naturels sensibles des départements : [art. L. 142-1 à L. 142-13](#)
- Sur la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains : [art. L. 143-1 à L. 143-6](#)

1- Dispositions particulières sur les outils de maîtrise foncière

- Sur les dispositions générales relatives aux documents d'urbanisme: [art. L. 111-1-1](#) et [L. 121-1 et s.](#)
- Sur le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) : art. [L. 122-1](#) à [L. 122-19](#)
- Sur le Plan Local d'Urbanisme (PLU) : art. [L. 123-1](#) à [L. 123-20](#)
- Sur le Coefficient d'Occupation des Sols (COS) : [art. L. 123-1](#) et [L. 123-1-1](#), et [L. 127-1](#)
- Sur les cartes communales : [art. L. 124-1](#) à [L. 124-4](#)
- Sur les droits de préemption : [art. L. 210-1](#) et [L. 210-2](#)
- Sur le droit de préemption urbain : [art. L. 211-1](#) à [L. 211-7](#)
- Sur la Zone d'Aménagement Concertée (ZAC) : [art. L. 311-1](#) à [L. 311-8](#)
- Les acquisitions foncières en vue d'un projet d'aménagement : [art. L. 221-1](#) et [L. 221-2](#)
- Sur le droit de préemption sur les fonds de commerce : [art. L. 214-1](#) à [L. 214-3](#) et [L. 213-4](#) à [L. 213-7](#)
- Sur l'expropriation pour cause d'utilité publique : [art. L. 122-15](#), [L. 123-16](#), [L. 121-1](#) et [L. 300-4](#)
- Sur l'Association Foncière Urbaine (AFU) : [art. L. 322-1](#) à [L. 322-11](#)
- Sur la participation pour voirie et réseaux : [art. L. 332-11](#) à [L. 332-14](#)
- Sur le Programme d'Aménagement d'Ensemble (PAE): [art. L. 332-9](#) à [L. 332-13](#)
- Sur le périmètre de restauration immobilière (PRI) : [art. L. 313-4 et s.](#)
- Sur le plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) : [art. L. 313-1](#)

C- Dispositions du code de l'environnement

- Sur les parcs naturels régionaux : [art. L. 333-1](#) à [L. 333-4](#)
- Sur les sites inscrits et sites classés : [art. L. 341-1 et s.](#)
- Sur le conservatoire de l'espace naturel et des rivages lacustres et sur les espaces naturels sensibles: art. [L. 322-1](#) à [L. 322-14](#)

D- Disposition du code de la construction et de l'habitation

- Sur le Programme Local de l'Habitat (PLH) : [art. L. 302-1 et s.](#)
- Sur les quotas de logements sociaux : [art. L. 302-5](#)
- Sur la vente en l'état futur d'achèvement : [art. 1601-1](#) à [1601-4](#) du code civil et [L. 261-1](#) à [L. 261-22](#)
- Sur le bail à construction : [art. L. 251-1](#) à [L. 251-9](#) du code de la construction et de l'habitation
- Sur le bail à réhabilitation : [art. L. 252-1](#) à [L. 252-4](#) du code de la construction et de l'habitation
- Sur l'opération programmée de l'amélioration de l'habitat (OPAH) : [art. L. 303-1](#)

E- Dispositions du code rural

- Sur les Zone Agricole Protégée (ZAP) : [art. L. 112-2](#)
- Sur le bail emphytéotique : [art. L. 451-1 à L. 451-14](#)
- Sur l'aménagement foncier agricole et forestier : [art. 121-1 et s.](#), [L. 123-1 à L. 123-25](#)
- Sur les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural : [art. L. 111-2](#), [L. 141-1 à L. 143-15](#) du code rural

F- Dispositions du code général des collectivités territoriales

- Sur le bail emphytéotique administratif : [art. L. 1311-2 et s.](#) du code général des collectivités territoriales (CGCT)
- Sur la vente à prix préférentiel : [art. L. 1511-3](#)
- Sur les EPFL : [art. L. 1617-3 à L. 1617-5](#)
- Sur la taxe foncière sur propriété bâtie : [art. L. 2335-3](#), [L. 5214-23-2](#), [L. 5215-35](#), et [L. 2516-8-1](#)

G- Dispositions du code général des impôts

- Sur la taxe foncière sur propriété bâtie : [art. 1380 à 1391 E](#)
- Sur les établissements publics fonciers d'état : [art. 1607 ter](#) du code général des impôts
- Sur la Taxe Locale d'équipement (TLE) : [art. 1585 et s.](#) du code général des impôts
- Sur la taxe foncière sur propriété non bâtie : [art. 1393 à 1398 A](#) du code général des impôts

H- Dispositions du code civil

- Sur l'expropriation pour cause d'utilité publique : [art. 545](#)
- Sur la dation : [art. 1702](#)

I- Les lois

- [Loi n°67-1253](#) du 30 décembre 1967 d'orientation foncière
- [Loi n°83-8](#) du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'état
- [Loi n°86-23](#) du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral
- [Loi n°91-662](#) du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville
- [Loi n°2000-1208](#) du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU)
- [Loi n°2003-590](#) du 2 juillet 2003, « Urbanisme et habitat »
- [Loi n°2004-809](#) du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales
- [Loi n°2005-32](#) du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale

- [Loi n°2005-157](#) du 13 février 2005 relative au développement des territoires ruraux
- [Loi n°2005-809](#) du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement
- [Loi n°2006-685](#) du 13 juin 2006 relative au droit de préemption et à la protection des locataires en cas de vente d'un immeuble
- [Loi n°2006-872](#) du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement

II- Les textes réglementaires

- Sur la déclaration d'utilité publique : [art. R. 11-3](#) du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique
- Sur les règles communes à la ZAD et au DPU : [art. R. 213-26](#) du code de l'urbanisme
- Sur les règles spécifiques au DPU : [art. R. 211-1 à 211-8](#) du code de l'urbanisme
- [Décret n° 2005-467](#) du 13 mai 2005 portant modification du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique
- Sur les dispositions générales communes aux documents d'urbanisme : [art. R. 121-1 et s.](#) du code de l'urbanisme
- Sur le SCOT : [art. R. 122-1 et s.](#) du code de l'urbanisme
- Sur le PLU : [art. R. 123-1 et s.](#) du code de l'urbanisme
- Sur le COS : [art. R. 123-9 et 123-10](#) du code de l'urbanisme
- Sur le contenu des cartes communales : [art. R. 124-1 à R. 124-3](#) du code de l'urbanisme
- Sur le droit de préemption urbain : [art. R. 211-1 à R. 211-8](#) du code de l'urbanisme
- Sur les ZAD : [art. R. 212-1 à R. 212-6](#) du code de l'urbanisme
- Sur la création des ZAC : [art. R. 311-1 à R. 311-5](#) du code de l'urbanisme
- Sur les associations urbaines : [art. R. 322-1 et s.](#) du code de l'urbanisme
- Sur l'aménagement foncier agricole et forestier : [art. R. 123-1 et s.](#)
- Sur le PAE : [art. R. 322-25](#) du code de l'urbanisme
- Sur la subvention pour surcharge foncière : [art. R. 331-24](#) du code de la construction et de l'habitation
- Sur les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural : [art. R. 141-1 à R. 143.18](#) du code rural
- Sur le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres : [art. R. 322-1 et s.](#)
- Sur le périmètre de restauration immobilière (PRI) : [art. R. 313-23 et s.](#) du code de l'urbanisme
- Sur le programme d'intérêt général (PIG) : [art. R. 327-1](#) du code de la construction et de la habitation

Classification des différents outils de maîtrise foncière des collectivités territoriales

La longue énumération des textes de référence qui a été dressée témoigne de la multiplicité des outils à la disposition des collectivités territoriales pour agir directement sur le foncier. Ces outils donnent la possibilité pour une collectivité d'interférer sur le fonctionnement du marché foncier et généralement de l'orienter en faveur de l'intérêt public.

On trouve la plupart de ces outils dans le code de l'urbanisme, le code de la construction et de l'habitation, le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, le code rural, le code général des collectivités territoriales, le code général des impôts mais également dans le code civil et le code de l'environnement. Les sources juridiques sont donc diverses et éparpillées, si bien qu'il est difficile de s'y retrouver pour une collectivité confrontée à de nouveaux enjeux. Devant ce foisonnement d'outils de maîtrise foncière offerts par le législateur au grès de lois toujours plus abondantes et variées, une classification se révèle opportune pour organiser cette vaste « boîte à outils ».

L'intérêt de tenter de réaliser une classification de ces instruments est double : la clarté de présentation et la facilité de compréhension. Toutefois, deux écueils sont ici à éviter. D'abord, soulignons qu'il n'y a pas de limites infranchissables et étanches entre tous ces outils. En effet, ils sont liés les uns les autres, voire même interdépendants car s'inscrivent dans le cadre d'une vision globale d'une politique foncière cohérente. Ensuite, il faut bien voir que tous ces outils n'ont pas la même utilisation ni la même vocation, certains d'entre eux sont même antagonistes. En résumé, il faut classer pour mieux comprendre, mais ne pas envisager ces outils séparément.

Partons alors du constat selon lequel les outils de maîtrise foncière des collectivités locales s'inscrivent tous dans une même perspective, la rationalisation des politiques publiques. Dès lors, rationaliser c'est d'abord observer et planifier pour mieux agir, autrement dit, d'une part définir des objectifs à réaliser dans le cadre d'une politique publique globale (de l'habitat, urbaine, économique, agricole, environnementale, etc.), et d'autre part, définir les moyens opérationnels et structurels propres à réaliser ces objectifs. C'est ensuite la mise en œuvre de ces moyens pour intervenir directement sur le foncier par l'aménagement et l'acquisition foncière. C'est aussi trouver des ressources pour financer cette politique foncière. Enfin, c'est concilier cette politique foncière avec d'autres impératifs tels que le développement rural et agricole, et la protection de l'environnement.

Ce faisant, nous pouvons retenir la classification suivante :

- Les outils d'observation foncière et immobilière
- Les outils de planification (DTA, SCOT, PLU, PLH, carte communale, COS)
- Les acteurs et structures publiques (AFU, EPF, DAF, SAFER)
- Les outils d'aménagement opérationnel (ZAC, lotissement, permis de construire groupé)
- Les outils d'acquisition foncière (DPU, ZAD, expropriation)
- Les autres outils de mobilisation foncière (vente en l'état futur d'achèvement, baux, AFU)

- Les outils fiscaux et financiers (participation pour voirie et réseaux, programme d'aménagement d'ensemble, TLE, taxe foncière sur les propriétés non bâties)
- Les outils de développement rural, agricole et de protection de l'environnement

I- Les outils d'observation foncière et immobilière

Un observatoire foncier et immobilier peut être mis en œuvre sur le territoire d'une commune, d'une intercommunalité ou encore d'une région. Il représente une indéniable aide à la décision en ce qu'il vient apporter une connaissance des marchés foncier et immobilier¹. Il permet alors de mieux anticiper, et d'avoir une stratégie foncière globale notamment lorsqu'il s'agit d'élaborer les documents d'urbanisme.

Concrètement, un tel observatoire va surveiller le prix des terrains et des constructions, l'offre et la demande des biens immobiliers, leurs localisations, il va pouvoir réaliser une cartographie des disponibilités. Cet instrument de connaissance et d'expertise foncière à vocation stratégique ne présente un intérêt que s'il est pérenne, l'observation devant être effectuée sur un long terme pour être fiable et utile.

L'opportunité d'un tel outil est laissée à la discrétion des collectivités locales qui restent libres d'en instituer un. A l'échelle de la commune, il permet d'avoir une très bonne connaissance des marchés fonciers et immobiliers, mais son action se révèle être plus efficace sur un territoire plus large comme celui d'une intercommunalité ou d'une région.

L'intérêt d'une telle expertise par la mise en place d'outils de prospective se justifie au niveau de l'élaboration d'une politique publique par la complexité et la technicité croissantes des données relatives au foncier et à l'immobilier.

II- Les outils de planification

Il en existe plusieurs selon les différents niveaux de compétence : la DTA, le SCOT, le PLU, la carte communale, le PLH et enfin le COS. Notons que l'articulation de ces outils de planification répondent à une règle générale de hiérarchie selon laquelle un document d'urbanisme ne peut être valide que s'il est compatible avec le document de rang supérieur².

A- Les Directives Territoriales d'Aménagement (DTA)³

Cet outil de planification en matière d'aménagement n'est pas directement à la disposition des collectivités territoriales. Elles sont en effet élaborées sous la responsabilité de l'Etat. Aux termes de l'**article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme**, « *elles fixent les principaux objectifs de l'Etat en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages* ». Elles doivent néanmoins être mentionnées parce qu'elles peuvent être élaborées à l'initiative des régions, mais surtout parce qu'elles associent dans leur élaboration à la fois les régions, les départements, et les communes, et que les SCOT et les PLU doivent être

¹ Une connaissance des prix, de l'évolution des marchés, des opportunités, etc.

² Ceci afin d'assurer une cohérence dans la mise en œuvre des multiples outils de planification, mais aussi afin d'encourager la concertation et l'association des différents niveaux de compétence.

³ Il existe 7 DTA : Bouches-du-Rhône, région urbaine de Lyon, Alpes-Maritimes, estuaire de la Loire, estuaire de la Seine, Alpes du Nord, bassins miniers nord-lorrains.

compatibles avec les DTA. C'est pourquoi l'objet des DTA est de favoriser l'émergence de partenariats avec les structures locales.

Pratiquement les DTA contiennent des orientations sur l'aménagement d'un territoire qui sont des indications s'imposant aux différentes collectivités. En outre, elles doivent être approuvées par décret en Conseil d'état.

Documents stratégiques, ils projettent la réalisation d'aménagements, mais sur le plan de la valeur juridique, ce ne sont que des projections et ils n'entraînent pas autorisation de réaliser ces aménagements⁴.

B- Le schéma de cohérence territoriale (SCOT)

Le SCOT, créé par la loi SRU de 2000 est venu remplacer le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme. Il est mis en œuvre au niveau intercommunal. L'article L. 122-1 du code de l'urbanisme prévoit qu'il définit les limites entre espace urbain et zone agricole. Le SCOT fixe les orientations générales des politiques d'urbanisme, de l'habitat, des déplacements, des activités économiques et des équipements publics à l'échelle d'un groupe de commune. Il a pour objectif de gérer l'espace de façon économe et d'organiser la cohérence des activités présentes sur le territoire. Il organise de manière harmonieuse et cohérente le territoire sur un long terme, dans une échelle de 15 à 20 ans, incitant ainsi les communes à adopter une stratégie foncière au niveau intercommunal. Il est généralement élaboré par un Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI)⁵.

Il contient un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durable ainsi qu'un document d'orientations générales. Les orientations qu'il expose s'imposent aux PLU, PLH, Plans de Déplacements Urbains (PDU), les schémas de développement commercial et les plans de sauvegarde et de mise en valeur et les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains. En outre, doivent être compatibles avec le SCOT, les ZAD, les ZAC, les lotissements, et les réserves foncières de plus de 5 hectares.

L'article L. 122-14 impose à l'EPCI concerné de faire un bilan tous les 10 ans sur l'application du SCOT et le cas échéant, de décider de sa révision.

C- Le plan local d'urbanisme (PLU)

C'est aussi un document d'urbanisme créé par la loi SRU et il vient remplacer le Plan d'Occupation des Sols (POS). Il est principalement utilisé pour l'urbanisme communal, voire même éventuellement intercommunal. Toutefois, les plus petites communes lui préfèrent la carte communale qui est un outil plus léger et plus facile à mettre en œuvre⁶. Avec un PLU, une commune ou un groupement de communes vont établir un projet global d'urbanisme ainsi que fixer les règles générales d'utilisation des sols (article L. 123-1 du code de l'urbanisme). Il est applicable sur l'ensemble du territoire de la commune ou du groupement de communes⁷. Un PLU contient un rapport de présentation qui expose les motifs et tente de justifier les choix d'aménagement retenus, un projet d'aménagement et de développement durable (PADD) qui est une nouveauté par rapport au POS et qui exprime le projet politique de la collectivité locale en matière d'urbanisme, de développement économique et social,

⁴ Voir une décision du Conseil d'état du 27 juillet 2005

⁵ Un syndicat mixte peut aussi l'élaborer s'il est composé exclusivement de communes.

⁶ Des petites communes soumises à des pressions foncières comme les communes littorales ont néanmoins tout intérêt à se doter d'un PLU plutôt que d'une carte communale car le PLU dispose davantage de moyens d'actions, de prescription et de protection.

⁷ Sous réserve qu'un plan de sauvegarde et de mise en valeur ne soit pas applicable

d'environnement, etc. Il peut également contenir des orientations d'aménagements propres à certains secteurs. Il comporte obligatoirement un règlement et ses documents graphiques⁸.

Il doit respecter les documents de rang supérieur comme les DTA, les SCOT, les PLH, les PDU, etc. Il est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune concernée ou de l'EPCI compétent. C'est le conseil municipal qui débat sur le PADD et il doit approuver par délibération, après concertation⁹ et enquête publique, le projet de PLU (**art. L. 123-6 à L. 123-10**).

Le PLU présente l'intérêt majeur de permettre par la suite une plus grande maîtrise foncière au profit de la commune. En effet, il permet de réguler l'offre foncière et la forme urbaine¹⁰, et il permet également la mise en œuvre d'outils d'intervention foncière comme le DPU, le COS ou encore la taxe foncière. Il est à noter qu'en l'absence d'un PLU, ou à défaut d'une carte communale, la constructibilité sera limitée aux seules constructions visées à l'**article L. 111-1-2**¹¹ et c'est le règlement national d'urbanisme qui s'appliquera. Une commune peut, dans le cadre d'un PLU définir des emplacements réservés pour la réalisation de projets d'équipement et d'espaces verts, et depuis la loi SRU et l'objectif de mixité sociale, réserver des emplacements pour la réalisation de programmes de logements. Ce faisant, la commune a donc la possibilité de définir des sites prioritaires et d'anticiper l'acquisition d'un terrain et geler tout autre projet sur le site concerné¹². Ces emplacements réservés doivent obligatoirement bénéficier à une collectivité publique. De la même manière, une commune peut faire entrer dans son PLU des secteurs réservés pour le logement. Alors que pour les emplacements réservés la commune doit se prévaloir d'un programme, la commune n'a pas besoin de programme précis pour les secteurs réservés, elle doit simplement indiquer un pourcentage qui devra être affecté à des catégories de logements locatifs. Contrairement aux emplacements réservés, il n'y a pas de bénéficiaires.

Par ailleurs, comme tout acte administratif, il est susceptible d'être attaqué en justice, le juge pouvant l'annuler pour vice de forme ou vice de fond.

D- La carte communale

C'est un document d'urbanisme¹³ dont peut se doter une commune voire une intercommunalité quand celle-ci ne sont pas dotées d'un PLU ou d'un ancien POS approuvé. Elle détermine tout comme le PLU les règles générales d'utilisation des sols en délimitant les secteurs constructibles de la commune de ceux où les constructions ne sont pas admises (**article L. 124-2 du code de l'urbanisme**). Mais la carte communale est beaucoup plus limitée que le PLU, et donc par conséquent moins intéressante pour une commune souhaitant une plus grande maîtrise foncière. En effet, la commune n'a pas la possibilité de définir des emplacements réservés, des espaces boisés, elle ne peut pas non plus édicter des règles quant à la taille des parcelles.

⁸ Il s'agit d'une carte de la commune avec un zonage de son territoire entre les zones urbaines, les zones à urbaniser, les zones agricoles et naturelles et forestières, ainsi que les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols.

⁹ Celle-ci « n'est régulière que si elle comporte la possibilité d'un dialogue avec l'autorité. Elle ne doit pas se limiter à une information du public assortie de la seule possibilité de présenter ses observations sur un registre ». (CAA Lyon, 6 avril 2006).

¹⁰ Notamment parce que les règles générales d'utilisation des sols figurant dans le règlement du PLU influencent directement la valeur des terrains concernés.

¹¹ Règle de la constructibilité limitée

¹² Toutefois, le Conseil d'état dans un arrêt du 17 mai 2002 a indiqué qu'une commune ne peut pas réserver un emplacement pour la réalisation d'un projet de manière indéfinie.

¹³ Document d'urbanisme en tant que tel depuis la loi SRU.

C'est au maire à qui revient l'initiative d'élaboration, laquelle est menée conjointement par la commune¹⁴ et l'Etat. Elle comporte un rapport de présentation, des documents graphiques mais aucun règlement car c'est le règlement national d'urbanisme qui s'applique.

La carte communale présente quatre avantages :

- La commune qui adopte une carte communale est soustraite de la règle de la constructibilité limitée. C'est elle-même qui délimite les zones constructibles.
- Elle crée un droit de préemption urbain¹⁵ au bénéfice de la commune dans le but de la réalisation d'un aménagement ou d'un équipement.
- Elle offre la possibilité pour la commune de délivrer des autorisations de construire au nom de l'Etat¹⁶.
- Enfin, la commune dotée d'une carte communale peut recourir à certaines mesures fiscales comme par exemple l'augmentation de la taxe foncière sur les propriétés non bâties¹⁷.

Rappelons qu'à l'instar des autres documents d'urbanisme, la carte communale doit respecter ceux de rang supérieur, notamment le SCOT.

E- Le Programme Local de l'Habitat (PLH)

Outil d'observation, de définition et de planification des actions, c'est le principal instrument au développement d'une politique du logement locale. Le PLH s'adresse au niveau intercommunal. Il revient donc aux EPCI de l'élaborer pour une durée au moins égale à 6 ans. Son but est de fixer les objectifs d'une politique « *visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements* » (art. L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation).

Depuis sa création par la loi du 7 janvier 1983, le PLH n'a cessé d'être renforcé par le législateur. La loi du 13 août 2004 en fait la clef de voûte de la politique de l'habitat locale et enfin la loi ENL du 13 juillet 2006 le rend obligatoire pour toutes les communautés de communes compétentes en matière d'habitat¹⁸, toutes les communautés d'agglomération, et toutes les communautés urbaines.

Le PLH se compose d'un diagnostic, c'est-à-dire une expertise sur le marché du logement (l'offre et la demande), d'un document d'orientation fixant les principaux objectifs et enfin d'un programme d'actions propres à réaliser ces objectifs sur l'ensemble du territoire intercommunal¹⁹. Au fond, il témoigne de la volonté législative de faire du niveau intercommunal l'échelon de référence pour la définition et la mise en œuvre d'une politique de l'habitat. Dans ce sens, le législateur a permis pour un groupement de communes doté d'un PLH de remplir l'objectif fixé par la loi SRU de la réalisation de 20% de logements locatifs

¹⁴ Ou le cas échéant par l'EPCI compétent.

¹⁵ Droit qui offre la possibilité de se porter acquéreur d'un terrain à l'occasion de sa mise en vente.

¹⁶ Sous réserve que le conseil municipal est accepté cette compétence qui n'est donc un attribut automatique à l'adoption d'une carte communale.

¹⁷ Compétence qui vaut également pour les communes dotées d'un PLU ou d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur.

¹⁸ Il faut toutefois que la communauté de communes regroupe plus de 50 000 habitants, et qu'elle comprenne une commune d'au moins 15 000 habitants.

¹⁹ Ce programme d'actions est détaillé et sa territorialisation permet en pratique de définir les secteurs prioritaires.

sociaux, objectif normalement imposé pour une seule commune (art. L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation).

Pour un souci de cohérence, le législateur a introduit avec la loi ENL les plans départementaux de l'habitat obligatoire pour tous les départements. Leur but est d'assurer une cohérence entre les politiques de l'habitat sur le territoire, une cohérence donc entre tous les PLH du département (art. L. 302-10 à L. 302-12).

F- Le Coefficient d'Occupation des Sols (COS)

Le COS détermine la densité de construction admise sur une zone urbaine ou à urbaniser des PLU. Il est « *le rapport exprimant le nombre de mètres carrés de plancher hors oeuvre nette²⁰ ou le nombre de mètres cubes susceptibles d'être construits par mètre carré de sol* » (art. R. 123-10 du code de l'urbanisme). Suivant la destination des constructions, il est possible de fixer des COS différents²¹. Ceci est tout à fait intéressant pour une commune qui souhaite inciter à la diversification des constructions.

Le COS n'est qu'un des éléments contraignants de la construction, il n'a pas pour effet de faire déroger aux autres règles édictées dans les documents d'urbanisme et autres servitudes. Certains aménagements ont été réalisés s'agissant de la construction de logements sociaux. La loi SRU interdit les dépassements de COS, mais une commune peut le majorer de 20% en faveur de logements sociaux et ceci pour tout le territoire couvert par le PLU²². Dans cette même perspective, le législateur a autorisé avec la loi ENL une majoration de COS pour la réalisation de programmes de logements comportant au moins la moitié de logements locatifs sociaux sur des secteurs strictement délimités²³.

Instrument à la diversification, le COS permet surtout de favoriser la construction de logements locatifs sociaux.

III- Les acteurs et structures publiques

Après avoir parlé des outils de planification, il faut s'intéresser aux acteurs et structures publiques ou non qui interviennent et qui pourront mettre en œuvre les outils opérationnels de maîtrise foncière. Ils sont multiples et se différencient par leur nature, leurs compétences, et les territoires sur lesquels ils ont vocation à intervenir. On trouve les Associations Foncières Urbaines (AFU), les Etablissements Publics Fonciers d'Etat (EPFE), les Etablissements Publics Fonciers Locaux (EPFL), la Délégation à l'Action Foncière (DAF), les Sociétés d'Aménagement Foncier et d'établissement Rural (SAFER), le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

²⁰ La surface hors œuvre nette correspond à la surface hors œuvre brute déduite de certaines surfaces comme les surfaces des toitures-terrasses, des balcons et des parties non closes situées au rez-de-chaussée, les surfaces affectées à l'usage de cave dès lors qu'il n'y a pas d'ouverture sur l'extérieur autre que celles destinées à l'aération, les surfaces des bâtiments ou parties des bâtiments aménagés en vue du stationnement des véhicules (garage), etc.

²¹ Il est cependant impossible de faire varier le COS en fonction d'autres critères tel que la superficie des terrains.

²² A la double condition que le dépassement concerne une construction affectée à des logements locatifs bénéficiant du concours financier de l'état, et que le coût foncier soit inférieur au montant fixé à l'article R. 127-2 du code de l'urbanisme.

²³ Cet aménagement ne s'applique qu'aux communes de plus de 20 000 habitants et celles de 1 500 habitants sous réserve que celles-ci appartiennent à un EPCI de plus de 50 000 habitants et compétent en matière d'habitat.

A- Les Associations Foncières Urbaines (AFU)

Les AFU représentent un moyen pour les propriétaires de participer à l'aménagement urbain s'extirpant de l'idée d'une confrontation systématique avec les propriétaires pour aller vers une démarche de concertation plutôt que d'opposition. Ce sont en fait des associations de propriétaires fonciers se réunissant dans le but de réaliser un aménagement commun et maîtrisé.

Aux termes de l'article L. 322-2 du code de l'urbanisme, les opérations visées sont de 4 types :

- le remembrement de parcelles et les travaux et aménagements nécessaires
- le regroupement de parcelles en vue de la mise à disposition ou la vente à un tiers
- la construction et l'entretien d'équipements d'usage collectif (voirie, chauffage, espaces verts, etc.)
- la conservation, la restauration et la mise en valeur d'immeubles en secteur sauvegardé ou périmètre de restauration immobilière

Quel est l'intérêt de telles associations ? Il apparaît que la propriété foncière est souvent très complexe du fait d'une multiplicité de propriétaires et de parcelles. L'intervention d'un opérateur public ou privé est donc rendu difficile ne serait ce que pour l'acquisition même des terrains, et se heurte la plupart du temps à l'opposition et autres réticences des propriétaires. L'AFU présente donc l'avantage d'éviter cela en les associant dans la réalisation des travaux. Il existe en fait 3 types d'AFU :

- Les AFU libres : ce sont des personnes de droit privé créées à l'initiative et avec le consentement unanime de tous les propriétaires concernés.
- Les AFU autorisées : ce sont des établissements publics soumis à autorisation du préfet. Par conséquent, de par leur nature elles bénéficient de certaines prérogatives de puissance publique (exproprier pour cause d'utilité publique, établir et collecter des taxes syndicales, etc.). En contrepartie, elles sont contrôlées par l'autorité publique.
- Les AFU constituées d'office par l'autorité administrative dans 5 hypothèses énumérées à l'article L. 322-4. Elles ont le même statut que les AFU autorisées.

Pour la commune, cet outil permet de réaliser des économies sur les acquisitions foncières avec une prise en charge des coûts par les propriétaires, et surtout de les intégrer et de les faire participer, dans le cadre d'une concertation en amont, au processus d'aménagement. Il permet à la commune de garder un certain contrôle tout en évitant des procédés contraignants. Pour les propriétaires, l'intérêt est avant tout fiscal et financier.

B- Les Etablissements Publics Fonciers d'Etat

La création de ce type d'opérateur traduit bien la volonté de créer des instruments de maîtrise foncière. C'est un Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial (EPIC). Ils sont destinés exclusivement aux interventions foncières, l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme

les distinguant des Etablissements publics d'Aménagement²⁴. Selon le même article, ils sont compétents pour réaliser ou faire réaliser « *les acquisitions foncières et les opérations immobilières et foncières de nature à faciliter l'aménagement ultérieur des terrains* ». Leur mission consiste donc à mobiliser du foncier là où il y a de forts enjeux en matière d'aménagement du territoire. Leurs missions s'inscrivent dans le cadre de programmes pluriannuels d'intervention, lesquels déterminent les objectifs d'acquisition. Les EPFE sont créés par décret en Conseil d'Etat et après avis notamment des conseils régionaux et généraux intéressés. Ils disposent de la personnalité morale et d'une autonomie financière (art. L. 321-2). Par conséquent, ils jouissent de ressources fiscales propres comme la taxe spéciale d'équipement²⁵ et de capacités financières facilement mobilisables.

Il existe actuellement 5 EPFE : l'établissement public de Normandie depuis 1968, l'EPF Lorraine depuis 1973, l'EPF Nord-Pas-de-Calais depuis 1990, l'EPORA (Établissement Public de l'Ouest Rhône-Alpes) depuis 1998, et enfin l'EPF PACA depuis 2001

L'intérêt de tels établissements réside dans la pérennité de l'action foncière publique mais aussi, la contribution plus en amont, à la réalisation de logements locatifs sociaux²⁶.

C- Les Etablissements Publics Fonciers Locaux

Créés depuis 1991, le législateur a entendu, eu égard au succès rencontré par les EPFE, leur donner un nouveau cadre juridique avec la loi SRU. C'est la raison pour laquelle leur statut est proche de celui des EPFE. L'EPFL, opérateur foncier, intervient à l'échelle pluri-intercommunale²⁷. Aux termes de l'article L. 324-1 du code de l'urbanisme, ils sont compétents « *pour réaliser, pour leur compte, pour le compte de leurs membres ou de toute personne publique, toute acquisition foncière ou immobilière en vue de la constitution de réserves foncières en application des articles L. 221-1 et L. 221-2 ou de la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1* ». Tout comme les EPFE, ils ont pour vocation de faciliter l'aménagement futur des terrains. De la même manière ils ont une compétence exclusivement foncière sur le territoire des communes ou EPCI qui y sont membres. Pour se faire, ils disposent des outils classiques d'acquisition foncière (par voie amiable, expropriation pour cause d'utilité publique, droit de préemption urbain, etc.).

Ce sont également des EPIC créés par arrêté préfectoral après délibération des organes délibérants des EPCI. Avoir recours à de tels établissements permet d'avoir une meilleure maîtrise du territoire, mais surtout il permet à un ensemble de communes, sans avoir à se soucier de la gestion, de mener une véritable stratégie foncière au profit d'une politique d'aménagement.

D- La Délégation à l'Action Foncière

Assez récente, elle a été créée dans un contexte de crise de logement partant du constat que la mobilisation du foncier est une condition indispensable au logement²⁸. Ainsi, le gouvernement a souhaité que des terrains publics disponibles appartenant à l'Etat et à ses établissements

²⁴ Avant la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, cette distinction n'existait pas.

²⁵ Plafonnée à un montant maximum de 20 euros par habitants.

²⁶ Les objectifs destinés à la réalisation de logements locatifs sociaux apparaissent dans les programmes pluriannuels d'intervention, mais doivent dans tous les cas tenir compte des priorités définies dans les PLH

²⁷ La création d'un EPFL a tout intérêt à se réaliser sur un territoire le plus vaste possible car le potentiel fiscal sera d'autant plus grand.

²⁸ Elle a été créée par une lettre de mission du ministre de l'équipement,

publics soient mis au service de la production de logements au profit du développement des territoires.

Concrètement, elle dresse un inventaire de tous les actifs fonciers du ministère et de ses établissements publics pour aider ensuite, les collectivités ou des opérateurs publics ou privés, à les acquérir. De par sa nature elle est directement rattachée au ministère de l'équipement et a une compétence nationale. Elle est divisée en deux départements (foncier et immobilier). Son atout principal est donc d'augmenter l'offre foncière dans la perspective de la réalisation de nouveaux logements.

E- Les Sociétés d'Aménagement Foncier et d'établissement Rural (SAFER)

Elles sont nées en 1960 et avaient pour but d'éviter une concentration foncière trop importante au profit des plus fortunés. Aujourd'hui, elles interviennent sur le marché foncier rural notamment pour améliorer les structures foncières agricoles et forestières. Elles se sont vues confier au fil du temps des missions d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement²⁹ mais n'interviennent que dans le milieu rural.

Société anonymes investies d'une mission d'intérêt général, il en existe une par région et parfois par département ou groupe de départements de sorte qu'elles couvrent dans leur ensemble, tout le territoire français³⁰. Elles ont été mises en place pour « *mettre en oeuvre le volet foncier de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire rural* » (art. L. 141-1 du code rural) et ce à la lumière des objectifs de la politique d'aménagement rural définis par l'article L. 111-2. Parmi ces objectifs, on trouve l'amélioration de l'équilibre démographique entre les zones urbaines et rurales, ainsi que le maintien et le développement de la production agricole et forestière.

Ses missions sont de trois types : le maintien et le développement d'une agriculture dynamique et durable, aider les collectivités dans leur gestion du foncier rural, et enfin l'action en faveur de l'environnement et de la préservation des paysages³¹. Dans l'exercice de leurs missions, elles ont plusieurs compétences : une compétence d'expertise par la réalisation d'études sur l'aménagement foncier rural, une compétence pour réaliser des acquisitions amiables et exercer un droit de préemption.

S'agissant de son mode de fonctionnement, la concertation est de rigueur. Les SAFER associent conseils régionaux, généraux, municipaux, elle peut avoir recours à des consultations locales. Un des effets positifs à leurs actions est qu'elles évitent que des prix trop élevés soient fixés³².

F- Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

Il s'agit là d'un établissement public national à caractère public qui mène une politique foncière de protection des espaces naturels et des paysages maritimes lacustres fragiles ou menacés. Il peut procéder à toutes opérations foncières.

²⁹ Voir un tableau récapitulatif de l'ensemble des missions des SAFER consultable à l'adresse suivante : <http://www.safer.fr>

³⁰ Il existe aujourd'hui 28 SAFER.

³¹ Notons que depuis la loi du 23 février 2005, elles interviennent dans la mise en oeuvre de la politique de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains à la demande d'un département.

³² En effet, en faisant jouer leur droit de préemption, elles peuvent faire des offres plus adaptées au marché.

Ces acteurs de la maîtrise foncière agissent la plupart du temps de concert, et vont par la suite mobiliser des moyens pour intervenir directement sur le foncier. Ce sont les outils opérationnels.

IV- Les outils opérationnels de maîtrise foncière

Ils sont de deux types : des outils d'aménagement et des outils d'acquisition foncière.

A- Les outils d'aménagement opérationnels

1- La Zone d'Aménagement Concerté

L'article L. 311-1 du code de l'urbanisme les définit comme « les zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains ». Il s'agit donc d'une procédure du droit de l'urbanisme qui permet de produire du foncier prêt à bâtir. Exclusivement à l'initiative d'une personne publique, les équipements pouvant être réalisés sont variés : habitations, équipements collectifs, routes, etc. Elle est une alternative au lotissement, lequel est d'initiative privée.

Créée sur le territoire d'une commune, la ZAC doit être établie dans le cadre d'un programme de construction et d'équipements précis³³. Depuis la loi SRU, ce projet d'urbanisme est inclus dans le PLU³⁴. A défaut, ce sont les règles du règlement national d'urbanisme ou de la carte communale qui s'appliquent. L'avantage est que l'acquisition préalable des terrains n'est pas nécessaire contrairement au lotissement et au permis de construire groupé³⁵.

Comme son nom l'indique, la création d'une ZAC nécessite une procédure de concertation avec les habitants, les associations locales et toutes autres personnes concernées et ce pendant toute la durée de l'élaboration (art. L. 300-2). Un dossier de création doit présenter le mode de réalisation des équipements et aménagements projetés. Il doit en outre préciser si la taxe locale d'équipement est maintenue sur la zone. Ensuite, ce dossier doit être approuvé soit par le conseil municipal ou l'EPCI compétent, soit par le préfet si la ZAC est créée à l'initiative de l'Etat, d'une région, d'un département ou d'un établissement public, ou encore si la ZAC s'inscrit dans le cadre d'une opération d'intérêt général. Enfin, un dossier de réalisation décrit les opérations envisagées et dresse leur bilan financier.

La ZAC est généralement utilisée pour désenclaver des territoires, procéder à de nouvelles urbanisations et pour le renouvellement urbain notamment en restructurant des territoires en friches. Remarquons que, quand bien même la réalisation des opérations dans le cadre de la ZAC ont vocation à répondre aux besoins des habitants, celle-ci n'apparaît toutefois pas comme un outil approprié dans une perspective de réhabilitation et d'amélioration des conditions de vie et de confort.

³³ Il n'est cependant pas nécessaire que ce programme respecte les règles du PLU. Il doit en revanche respecter les orientations générales du SCOT.

³⁴ Ce projet d'urbanisme était constitué par le Projet d'Aménagement de Zone (PAZ) qui a été supprimé par la loi SRU.

³⁵ Par la suite, l'acquisition des terrains se fera grâce aux outils de droit commun (DPU, voie amiable, expropriation)

2- Le lotissement

Alternative à la ZAC et particulièrement adapté aux opérations de plus petite envergure, il permet à une collectivité locale³⁶ de maîtriser son développement et sa forme urbaine. Outil d'aménagement opérationnel, il recourt la plupart du temps à un promoteur privé même si la collectivité peut le réaliser elle-même³⁷. L'opération consiste dans la division d'une propriété foncière pour implanter des bâtiments.

Le lotissement est soumis à une autorisation administrative individuelle (**art. L. 315-1-1 du code de l'urbanisme**) et il mobilise les outils d'acquisition foncière traditionnels.

3- Permis de construire groupé

Alternative au lotissement, il permet à un constructeur de réaliser des bâtiments en vue de les commercialiser. A la différence du lotissement, la division des terrains n'est pas le préalable à la construction, mais la conséquence. Pouvant être initié par une collectivité locale et soumis à autorisation, il permet à l'instar du lotissement, de maîtriser le développement et la forme urbaine. Les règles du droit commun au permis de construire sont ici applicables.

B- Les outils d'acquisition foncière

Pour réaliser un projet d'aménagement, les collectivités doivent se pencher plus en amont sur la question des acquisitions foncières. Une acquisition foncière peut se définir comme le fait pour une personne publique de constituer des réserves foncières dans le but de réaliser un projet d'aménagement d'intérêt général ou d'acquérir des propriétés bâties ou non.

Ces acquisitions doivent obligatoirement répondre d'un intérêt général et ont pour objet soit une action d'aménagement telle qu'une action de développement social d'un quartier, soit une opération d'aménagement telle qu'une ZAC ou un lotissement.

Permettant une maîtrise de la propension et de la forme urbaine, elles sont les outils indispensables au projet d'aménagement et compléments aux documents d'urbanisme.

La voie amiable est celle à privilégier, mais à défaut, il existe le droit de préemption³⁸, la zone d'aménagement différé, et enfin en dernier recours l'expropriation pour cause d'utilité publique.

1- Le Droit de Préemption Urbain (DPU)

Il peut se définir comme la possibilité pour une collectivité territoriale d'acquérir un bien immobilier en se substituant à l'acquéreur trouvé par un vendeur. Contrairement à l'expropriation, le DPU n'existe que si le propriétaire a l'intention de vendre son bien. Aux termes de l'**article L. 211-1 du code de l'urbanisme**, il ne peut être institué un tel droit qu'en vue de la réalisation d'un projet d'aménagement urbain et dans un périmètre délimité. En revanche, le DPU ne peut pas s'appliquer si une ZAD a été créée. Seules les communes dotées d'un PLU, d'un POS ou d'une carte communale, peuvent l'instituer.

Tout exercice d'un DPU doit être motivé et ce pour vérifier l'intérêt général de l'opération.

Lorsque le propriétaire souhaite vendre son bien, deux hypothèses sont possibles. Soit il propose à la personne publique concernée l'acquisition du bien à un prix fixé à l'amiable, ou a

³⁶ Il s'agira le plus souvent d'une commune.

³⁷ Sous réserve que l'opération revêt un caractère d'intérêt général.

³⁸ Ce dernier se décline en DPU (seul celui-ci sera traité), droit de préemption dans les ZAD, et droit de préemption sur les fonds de commerce.

défaut par le juge de l'expropriation. Soit il ne lui propose pas, et dans ce cas, la personne publique peut s'interposer entre l'acheteur et le vendeur.

Outils d'acquisition foncière facile à mettre en œuvre et pouvant être utilisés par exemple pour la réalisation de logements locatifs sociaux, il ne permet cependant pas de faire des acquisitions cohérentes dans leur ensemble car le moment de la vente est conditionnée par l'intention du vendeur.

2- La Zone Aménagement Différé (ZAD)

Cet outil permet d'acquérir des terrains par l'institution d'un droit de préemption alors même qu'aucun projet d'aménagement n'est encore défini. Selon l'**article L. 210-1 du code de l'urbanisme**, seul l'Etat, par décision motivée du préfet peut les créer sur proposition ou avis de la commune ou de l'EPCI compétent. Il crée sur le secteur délimité un droit de préemption équivalent au DPU à la différence près que la commune ou l'EPCI n'est pas obligé d'avoir un document d'urbanisme pour l'ouvrir, ni même obligé d'avoir un projet connu.

Le droit de préemption ne peut être exercé que dans un délai de 14 ans après la publication de la ZAD. Tout comme le DPU, la décision d'exercice de ce droit doit être motivé.

L'intérêt d'instaurer une ZAD peut être double : d'une part il peut être un outil efficace pour lutter contre la spéculation foncière en l'instituant dans des zones propices à la hausse des prix, et d'autre part, il permet à une commune de disposer de terrains pour la réalisation future d'opérations d'intérêt local.

3- L'expropriation pour cause d'utilité publique

Cette procédure permet à une collectivité territoriale de s'approprier grâce à la contrainte un terrain pour réaliser un projet d'aménagement. Du fait de l'atteinte au droit de propriété, droit naturel de l'homme aux termes de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, l'**article 545 du code civil** prévoit qu'elle ne peut intervenir que pour une raison d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnisation.

En premier lieu, il est donc nécessaire que le but de l'expropriation revête une utilité publique. Elle « *ne peut être prononcée qu'autant qu'elle aura été précédée d'une déclaration d'utilité publique intervenue à la suite d'une enquête* » (**art. L. 11-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique**). Le législateur n'a pas défini la notion d'utilité publique, par conséquent il revient au juge de l'interpréter au cas par cas. D'une jurisprudence casuistique, il ressort que le juge a retenu une interprétation large de la notion. Par exemple, la création d'une zone industrielle ou artisanale, d'un lotissement communal, d'espaces verts, de cantines scolaires, de routes sont d'utilité publique. En revanche, ne sont pas d'utilité publique des opérations strictement privées dans le but de dégager un profit sans aucun intérêt public pour la collectivité. La Haute juridiction administrative est venue tempérer en indiquant qu'il ne saurait y avoir utilité publique que s'il n'y a pas d'atteinte excessive à la propriété privée ou à d'autres intérêts publics concurrents³⁹.

La procédure d'expropriation se divise en deux phases distinctes :

- La phase administrative :

Cette phase doit aboutir in fine à la Déclaration d'Utilité Publique (DUP). Doit avoir lieu au préalable, une enquête publique, et la DUP ne peut être prononcée que par une autorité de l'Etat (**art. L. 11-8**). Il s'agira alors selon l'importance du projet, d'un arrêté ministériel, préfectoral ou d'un décret en Conseil d'état (**art. L. 11-2**).

³⁹ Conseil d'état, 28 mai 1971, « *Ville nouvelle Lille Est* »

- La phase judiciaire :

Cette phase vise au transfert effectif de propriété. Celui a lieu soit à l'amiable, soit par voie d'ordonnance et rend l'expropriant propriétaire⁴⁰. En outre, il ouvre droit à indemnisation⁴¹.

L'expropriation apparaît donc comme un garde fou à un projet d'aménagement et assure la propriété d'un terrain quand bien même les propriétaires ne désirent pas vendre. Du fait de son caractère extrême, il ne saurait constituer l'outil privilégié d'acquisition foncière.

Nous pouvons conclure cette partie consacrée aux outils d'acquisition foncière en citant d'autres moyens à la marge :

- La Vente en l'Etat Futur d'Achèvement (VEFA) :

Il s'agit d'un contrat de vente classique mais dont le paiement s'effectue au fur et à mesure de l'avancement des travaux jusqu'à leur achèvement. Elle peut être utilisée par une personne publique des lors que le bien en question n'a pas vocation à devenir leur propriété. Cet outil présente un intérêt majeur en matière de logements sociaux, puisqu'il est possible pour des bailleurs sociaux d'y recourir en bénéficiant de prêts et de subventions, notamment dans les secteurs où le marché foncier est très concurrentiel.

- Les baux de longue durée :

Ils n'entraînent pas le transfert de propriété du bien, mais le preneur dispose d'un droit réel immobilier, il est notamment autorisé à construire. Financièrement, cela évite au preneur des frais trop importants. Pour la collectivité propriétaire, cela lui permet de garder la maîtrise foncière.

- la Dation

C'est un moyen original d'acquisition foncière. Il s'agit d'un échange, un transfert de propriété avec une contrepartie autre que le versement d'une somme d'argent.

V- Les outils fiscaux et financiers

Avoir une maîtrise sur le foncier implique inéluctablement la mise en œuvre d'outils fiscaux et financiers. Ils sont de plusieurs types :

- La participation pour voirie et réseaux

Le législateur a en effet permis aux communes de percevoir de la part des riverains, propriétaires de terrains nouvellement desservis, une contribution financière pour la réalisation des travaux. Il suffit pour se faire d'une simple délibération municipale. L'avantage d'une telle procédure est d'éviter la mise en œuvre de procédures plus complexes comme la ZAC ou le PAE, et apparaît comme particulièrement adapté pour les plus petites communes.

- Le Programme d'Aménagement d'ensemble (PAE)

Il permet le financement par les constructeurs de tout ou partie des frais relatifs à la réalisation d'équipements publics telles que des voiries rendus nécessaires par l'édification de nouvelles

⁴⁰ L'exproprié peut néanmoins garder encore la jouissance du bien.

⁴¹ Si aucun accord amiable a pu être trouvé, c'est au juge de l'expropriation à qui il revient de fixer le montant de l'indemnisation.

constructions. De cette manière, une commune ou un EPCI définit un périmètre sur lequel un PAE s'appliquera. Il ne s'agit aucunement d'un document d'urbanisme et dans les communes ayant institué une taxe locale d'équipement, les constructeurs situés dans le périmètre du PAE, sont exonérés de la taxe. Le conseil municipal doit délibérer sur le périmètre et établir une liste des équipements ainsi que leurs coûts. L'avantage de cet instrument est de financer des équipements en fonction de leur coût alors que la TLE est subordonnée à une valeur forfaitaire.

- La Taxe Locale d'équipement :

Créée en 1967, c'est un impôt forfaitaire perçu par les communes et destiné à financer des équipements publics. Il est proportionnel au coût forfaitaire de la construction. La TLE est instituée de plein droit pour les communes de plus de 10 000 habitants. Les **articles 1585 A et s. du code général des impôts** définissent les règles de calcul. Pratiquement, elle ne rapporte qu'assez peu, et ne correspond pas au coûts réels des équipements publics nécessaires. C'est pourquoi elle est régulièrement réévalué⁴².

- Taxe foncière :

Il en existe en fait deux : la taxe foncière sur les propriétés bâties (**art. 1388 du code général des impôts**), et celle sur les propriétés non bâties (**art. 1396**). Ces deux taxes sont établies annuellement. Les opérations de logements sociaux sont exonérés de la taxe foncière sur les propriétés bâties. A elles deux, elles constituent des recettes fiscales très importantes. Depuis la loi ENL, il est possible de majorer la taxe foncière sur les propriété non bâties ce qui a pour effet d'inciter les propriétaires à vendre leurs terrains.

- La subvention pour surcharge foncière :

Il s'agit d'une subvention étatique allouée à des organismes bailleurs sociaux en vue de la construction de logements locatifs aidés lorsque le prix du foncier est très élevé. Elle permet de développer le logement locatif aidé lorsque ni les collectivités locales, ni les bailleurs sociaux n'ont les moyens d'acquérir.

VI- Les outils de protection des espaces naturels

Nous entendons ici par « espaces naturels », des zones agricoles et/ou naturelles. Des outils différents existent selon le niveau de compétence : européen, régional, départemental, communal.

A- Au niveau européen

Il existe deux directives européennes pour donner aux Etats membres un cadre commun d'intervention en faveur de la protection des espaces naturels.

D'abord une **directive du 2 avril 1979**⁴³ prévoit la protection des habitats nécessaires à la reproduction ainsi qu'à la survie d'espèces d'oiseaux considérés comme rares ou menacés à l'échelle européenne. Dans tous les territoires de l'Union, sont instituées des zones de protection spéciale.

⁴² La dernière date du 1^{er} janvier 2007 en application de la loi ENL de 2006.

⁴³ Dite directive « Oiseaux »

Ensuite il y a la **directive du 21 mai 1992**⁴⁴ qui est relative à la conservation des habitats naturels de la faune et de la flore sauvage et prévoit la mise en place de zones spéciales de conservation.

Imposant aux Etats une obligation de résultat, elle leur laisse néanmoins une liberté quant aux moyens à mettre en œuvre.

L'application de l'ensemble de cette réglementation européenne se traduit par la mise en place d'un réseau appelé « natura 2000 » qui doit permettre la réalisation des objectifs liés à la biodiversité adoptés lors du « sommet de la terre » de Rio de Janeiro de 1992. L'instauration d'un tel réseau assure à l'échelle européenne, une cohérence certaine dans les actions entreprises.

Cette réglementation a été introduite dans le droit français aux **articles L. 414-1 à L. 114-7 du code de l'environnement**. Il faut noter que la France a opté pour un choix audacieux, celui de la gestion contractuelle et volontaire. Autrement dit, les usagers eux-mêmes ont la possibilité de s'investir en signant des contrats de gestion et la charte natura 2000, ce qui permet une adhésion réelle des citoyens aux objectifs de natura 2000.

B- Au niveau régional

Les **articles L. 333-1 à L. 333-4 du code de l'environnement** ont trait aux parcs naturels régionaux qui « *concourent à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public* ». Ils ont pour but la protection et la mise en valeur de grands espaces ruraux habités.

Sa gestion repose sur une charte élaborée par la région en collaboration avec toutes les collectivités territoriales concernées, de concert avec les partenaires intéressés et après enquête publique. Sa durée ne peut excéder 12 ans. Cette charte fixe les grandes orientations de protection et de mise en valeur de ces territoires, ainsi que les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs. Il s'agit donc d'un outil de planification. De fait, il n'y a pas de pouvoir réglementaire spécifique. Toutefois, les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec la charte.

C- Au niveau départemental

L'**article L. 142-1 du code de l'urbanisme** prévoit au niveau départemental des espaces naturels sensibles afin « *de préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs naturels d'expansion des crues, et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels* ». Contrairement aux PNR, il ne s'agit pas d'un outil de planification mais de protection de ces espaces par leur acquisition foncière.

Leur création, à l'initiative exclusive du conseil général, dépend de la volonté politique, mais aussi des opportunités foncières et du budget disponible. Ils sont constitués grâce à un droit de préemption spécifique et financés par une taxe sur les permis de construire, « *la taxe départementale des espaces naturels sensibles* ».

La limite principale de cet outil réside dans l'ampleur des priorités environnementales que se donnent les départements. Son utilisation sur tout le territoire français varie donc très fortement d'un département à l'autre. Il n'y a pas une obligation au niveau national de cohérence des espaces naturels sensibles qui restent donc par conséquent, ponctuels.

Par ailleurs, il existe un instrument plus récent, les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains. En effet dans ces régions particulièrement enclins aux pressions foncières, il importe de protéger ces espaces, et depuis juillet 2006, un

⁴⁴ Dite directive « Habitats »

décret permet la création de tels périmètres⁴⁵. A l'intérieur de ces derniers, un département aura la possibilité d'exercer un droit de préemption et d'élaborer un programme d'action.

D- Au niveau des communes ou communauté de communes

Depuis la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, est insérée à l'**article L. 112-2 du code rural**, la Zone Agricole Protégée qui est une zone « *dont la préservation présente un intérêt général en raison soit de la qualité de leur production, soit de leur situation géographique* ». Une ZAP peut être créée soit par le préfet, soit par plusieurs communes. La délimitation de la ZAP doit être définie et annexée dans le PLU. Elle n'a pas pour vocation d'interdire le changement d'affectation des sols mais de le limiter. Une ZAP ne peut en aucun cas déroger au SCOT, mais elle peut dans son prolongement aller plus loin dans la protection des zones agricoles. Elle permet alors de résister aux pressions urbaines lorsque l'agriculture n'est plus en mesure de lutter. Dans sa vocation paysagère, elle peut permettre également le maintien d'espaces verts entre des zones urbaines.

E- Au niveau d'un site

Aux termes de l'**article L. 341-1 du code de l'environnement**, peuvent être classés « *des monuments naturels et des sites dont la conservation ou la présentation présente, au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, un intérêt général* ». Si au départ, cela ne concernait que des paysages remarquables localisés et ponctuels, le classement s'est par la suite généralisé à des ensembles géographiques et géologiques beaucoup plus vastes.

Leur mise en œuvre relève de la responsabilité de l'Etat en concertation avec les départements. S'agissant de la valeur juridique, ce ne sont que des déclarations de la valeur patrimoniale, il n'y a pas de règlement spécifique comme pour les réserves naturelles.

⁴⁵ Décret n° 2006-821 du 7 juillet 2006