



**RECOMPOSER  
LE FONCIER**  
dans les projets  
de renouvellement  
urbain



# PRÉAMBULE

---

## Le foncier, une notion pas si évidente à définir

Selon une première acception du terme, le foncier désigne le terrain non bâti, le support physique sur lequel on édifie des constructions ou sur lequel se déploient la ville et ses usages. Par extension, le terme renvoie également aux constructions elles-mêmes. Mais à y regarder de plus près encore, les notions de sol ou de bâti ne suffisent pas à qualifier complètement la notion.

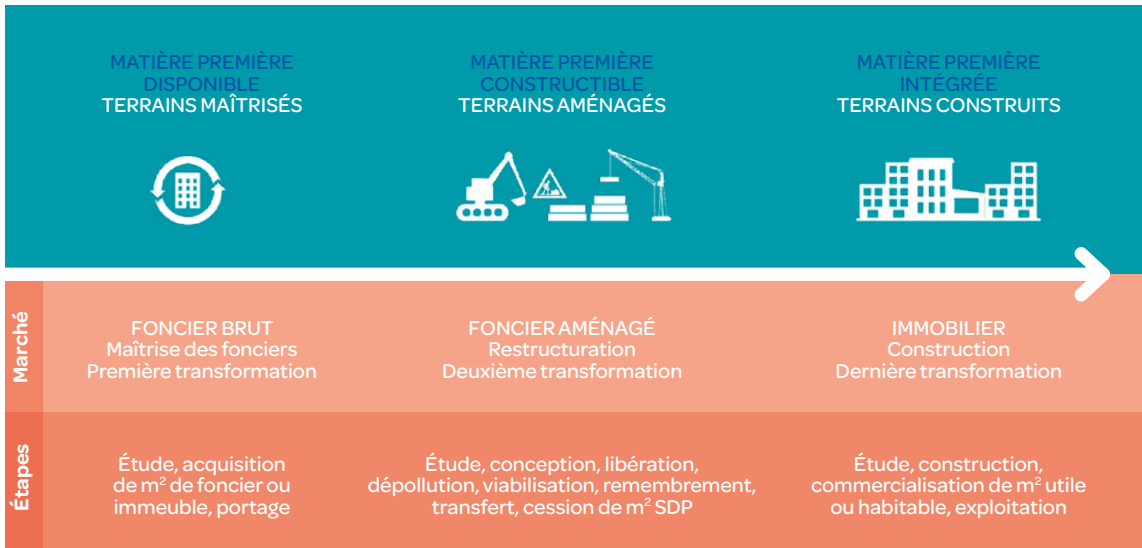
C'est que le terme de foncier ne désigne pas tant la terre elle-même ou le bâtiment qui est édifié dessus, que l'usage et les possibilités de production que cette emprise permet. Pour cerner plus précisément sa nature, il est donc nécessaire de ne pas considérer le foncier dans sa seule dimension matérielle, mais également dans ses dimensions juridique et économique : un système de droits, de contraintes et de possibles qui caractérisent le terrain et l'usage qui peut en être fait ou le produit qui peut en être retiré. **Il n'y a pas de foncier sans notion de propriété et de valorisation.**

C'est de cette façon que se différencient les terrains d'un lieu à l'autre, dans la durée, et de ce qui leur confère directement une valeur. Cette dissociation entre l'espace lui-même et les droits sur cet espace est indispensable pour appréhender les situations foncières.

## La recomposition foncière à travers les opérations d'aménagement

Le foncier est la matière première de l'aménagement urbain. Mener une opération d'aménagement consiste à acquérir, libérer et remettre en état du foncier, puis lui redonner une constructibilité réglementaire, le viabiliser, et le transférer ou le vendre in fine.

**À chaque étape, le fil conducteur de l'action d'aménagement est le foncier.** L'aménagement fait passer le foncier d'un état de « foncier à aménager » à un « foncier aménagé », c'est-à-dire constructible et mobilisable pour une opération immobilière dans un environnement urbain, paysager, viaire et technique renouvelé. Entre ces deux états du sol, rien de comparable : le terrain est évidemment physiquement au même endroit, mais l'univers des possibles a été reconfiguré et tout le sens de l'action d'aménagement réside dans cette transformation.



Source : Ville en Œuvre

## Le cas particulier des grands ensembles de logements locatifs sociaux et d'habitat privé

De par leur histoire et la façon dont ils ont été édifiés, les grands ensembles sont d'une nature foncière particulière et éloignée des structurations traditionnelles, à l'origine de nombreuses difficultés dans la transformation recherchée à travers les projets de renouvellement urbain.

Emprises de grande taille, domanialités confuses, bailleurs sociaux propriétaires de tours d'échelle et fonciers à usage public entretenus par la collectivité, copropriétés privées complexes, ... : cette caractérisation type des grands ensembles, qui dissocie clairement foncier et usage social du sol, débouche sur la double césure entre structure et statut de propriété, et entre usages et responsabilités d'entretien. De telles situations entraînent une forme de rigidité de la structure foncière qui empêche l'évolution du quartier et qui peut notamment être résolue dans le cadre de projets de renouvellement urbain.

## Le cas particulier des quartiers anciens dégradés

Les quartiers anciens dégradés présentent comme principale caractéristique la présence, en leur sein, de nombreux immeubles d'habitation

vétustes, plus ou moins disséminés, et le morcellement de la propriété foncière. L'appropriation et la restructuration foncières constituent un préalable indispensable pour traiter l'habitat indigne et proposer une offre de logements renouvelée. Ces deux actions se mettent en œuvre à travers des opérations de recyclage foncier et immobilier.

Les opérations de recyclage foncier et immobilier supposent ainsi de s'appuyer sur de nombreux outils de maîtrise foncière et d'utiliser l'ensemble de la palette des instruments à disposition. Les opérations d'acquisition et de restructuration donnent notamment lieu à l'exercice du droit de préemption urbain et des procédures d'expropriation.

## L'accompagnement de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU)

Tous ces enjeux fonciers se traduisent à l'échelle de projets retenus au titre du Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU) et apparaissent en filigrane à travers les modalités de financement décrites dans le Règlement Général de l'Agence (RGA).

Dans ce cadre, les opérations dites d'aménagement<sup>1</sup> au titre du RGA, que sont :

- La démolition de logements locatifs sociaux;
- Le recyclage de copropriétés dégradées et de l'habitat ancien dégradé;

→ L'aménagement d'ensemble ;  
sont au centre des interventions qui transforment le foncier et poursuivent les objectifs décrits précédemment.

Elles favorisent la mutabilité et l'évolution du foncier dans le temps, permettent de préparer les sols à leur destination finale et de requalifier les espaces publics, et plus globalement de permettre de manière effective le renouvellement urbain des quartiers.

Dans la mesure où ces opérations interviennent sur le foncier et opèrent sa recomposition et sa préparation pour leur destination finale, **leur financement s'effectue sur la base d'un déficit de bilan d'opération qui vient notamment valoriser en recettes les fonciers rendus mutables et commercialisables.**

À noter : les opérations de résidentialisation des bâtiments conservés, qui permettent un travail de clarification des unités résidentielles, affectent également le parcellaire. Elles induisent des échanges fonciers pour parvenir à une délimitation physique et juridique claire des espaces privés et publics. Elles ne créent pas de valeur, si ce n'est d'usage, sur les fonciers affectés.

## Les objectifs et l'organisation du guide

Le NPNRU entre aujourd'hui en phase exploitable pour une majorité de sites, ce qui nécessite d'approfondir les montages opérationnels et de sécuriser et stabiliser les calendriers d'intervention. **Le présent guide vise ainsi à donner des repères communs pour apprécier les montages et procédures liés à la recomposition foncière. Il s'adresse aux acteurs du renouvellement urbain**, et plus particulièrement aux responsables de la mise en œuvre ou du suivi des projets au sein des collectivités et de leurs opérateurs, des organismes de logements sociaux et des services de l'État.

Son objectif est double :

- **Présenter une vue transversale sur les enjeux d'ordre foncier ;**
- **Apporter une aide pour la mise en œuvre des projets** en proposant des éclairages précis, ainsi que des outils et des méthodes pratiques, permettant aux acteurs de détecter les sujets à traiter, organiser les actions à accomplir en cohérence avec les autres composantes du projet de renouvellement urbain et résoudre ainsi collectivement les problèmes qui se présenteront au fil du temps.

**La question foncière est centrale pour la mise en œuvre des projets NPNRU** ; par exemple, les questions de propriété ou de montage complexe à défaire peuvent être à l'origine d'importants ralentissements s'ils ne sont anticipés et si les outils pour les traiter ne sont pas mis en place à temps.

Elle constitue l'un des enjeux clés de la réalisation du programme : la tenue des objectifs de retour d'attractivité passera par une tenue maîtrisée des plannings, permettant de soutenir une dynamique et mettre en place un contexte sécurisant pour les opérateurs. **L'anticipation des blocages fonciers et la maîtrise du déroulé opérationnel sont des composantes stratégiques fondatrices du succès du projet.**

Le présent guide se décompose en 5 parties distinctes couvrant l'ensemble des aspects fonciers dans une logique de progressivité des thématiques et selon le déroulement temporel des projets. Il se conclut par des fiches annexes détaillant certains aspects économiques ou juridiques évoqués au fil des pages.

1. Il est entendu que cette définition des opérations d'aménagement est propre au cadre réglementaire porté par l'ANRU et qu'elle diffère en substance de la définition donnée par le code de l'urbanisme, dans son article L300-1.

# SOMMAIRE

<b>Le guide en synthèse</b>	6	<b>Fiche projet – Quartier Croix-Rouge, Reims</b>	74
		Quartier Saint-Jean / Saint-Jacques, Châteauroux	76
<b>Chapitre 1 Connaître le foncier source et identifier les cas les plus complexes</b>	11	<b>Section 3 – Où trouver des références de prix?</b>	78
<b>Section 1 – La question centrale de la propriété initiale</b>	12	<b>Section 4 – Anticiper et valoriser les coûts de portage et de gestion transitoire</b>	80
<b>Fiche projet – La Mosson – Montpellier</b>	16	<b>Section 5 – Valoriser les libérations foncières : le cas particulier des commerces</b>	83
<b>Section 2 – La propriété initiale : les montages complexes</b>	18	<b>Chapitre 4 Transformer le foncier</b>	87
<b>Fiche projet – Les Pyramides-Bois Sauvage, Évry-Courcouronnes</b>	21	<b>Section 1 – Remember</b>	88
<b>Section 3 – La propriété initiale : les sources et les outils</b>	23	<b>Fiche projet – Neuhof-Meinau, Eurométropole de Strasbourg</b>	93
<b>Section 4 – L’enjeu de l’occupation</b>	27	<b>Section 2 – Mener les travaux de préparation des sols et de voiries et réseaux divers (VRD)</b>	95
<b>Section 5 – L’état des lieux technique</b>	29	<b>Section 3 – Vendre</b>	99
<b>Section 6 – La valeur</b>	31	<b>Section 4 – Rétrocéder les fonciers et remettre en gestion les ouvrages</b>	101
<b>Section 7 – Caractériser la mutabilité du foncier</b>	32	<b>Fiche projet – Arras Europe, Lille Sud</b>	102
<b>Fiche projet – Quartier du Pile – PNRQAD Roubaix</b>	34		
<b>Chapitre 2 Choisir les bons outils pour mobiliser le foncier au bon rythme</b>	37	<b>Annexes</b>	105
<b>Section 1 – La définition du cadre d’intervention global</b>	38	Situation complexe – Bail emphytéotique	106
<b>Fiche projet – Dame Blanche Nord - Garges</b>	41	Situation complexe – Les ASL	108
<b>Section 2 – Les acteurs mobilisés et les maîtres d’ouvrage</b>	43	Situation complexe – Division en volume	111
<b>Section 3 – Quelle procédure d’aménagement choisir?</b>	45	Situation complexe – Scission de copropriété	113
<b>Fiche projet – Vaulx-en-Velin, Grand Lyon</b>	49	Les compétences de collectivités	115
<b>Fiche projet – PRU Champratel / Grande Plaine, Clermont-Ferrand</b>	51	Les modes de réalisation	118
<b>Section 4 – Quelle(s) procédure(s) d’acquisition choisir?</b>	53	Les différents types de DUP	122
<b>Fiche projet – Clichy-sous-Bois / ZAC Bas-Clichy</b>	58	Sortie des biens du domaine public : déclassement et cessions	126
<b>Section 5 – Le cas particulier des fonciers publics</b>	60	La méthode du compte à rebours	129
<b>Section 6 – La question du portage transitoire</b>	62	Glossaire	131
		Bibliographie	135
<b>Chapitre 3 Évaluer les valeurs foncières et trouver les équilibres de faisabilité</b>	65		
<b>Section 1 – La notion de valeur foncière et les méthodes pour l’approcher</b>	66		
<b>Fiche projet – Quartier du Plateau – Cité des Indes, Sartrouville</b>	70		
<b>Section 2 – Comment faire face à la difficulté d’évaluation en contexte de rénovation urbaine?</b>	72		

# LE GUIDE EN SYNTHÈSE

---

L'acquérir, le libérer, le remettre en état, le viabiliser, puis lui redonner une constructibilité réglementaire et le transférer ou le vendre en fin de processus : **le foncier est sans conteste le fil conducteur de l'action d'aménagement et la matière première de la rénovation urbaine.**

Paradoxalement pourtant, ce n'est pas un terme facile à cerner. Pour en comprendre toutes les dimensions, c'est en effet moins dans son acception physique et matérielle de terrain ou d'immeuble qu'il convient de l'envisager, que de façon élargie et peut-être plus abstraite, sous la forme d'un ensemble d'usages, de règles, et de possibilités de production que l'emprise permet. **Il n'y a pas de foncier sans notion de propriété et de valorisation.**

L'intervention dans le cadre des projets de renouvellement urbain est évidemment traversée par des problématiques foncières. Qu'ils concernent des grands ensembles aux caractéristiques foncières particulières éloignées des structurations traditionnelles ou des quartiers anciens dégradés, aux nombreux immeubles vétustes plus ou moins disséminés, ces projets font face à de multiples problématiques foncières que les porteurs de projets et maîtres d'ouvrage se doivent de maîtriser pour assurer le succès de la transformation.

**La première étape fondamentale du travail est évidemment celle de l'état des lieux initial.**

Il est décrit dans le **chapitre 1** du présent guide.

Cet état des lieux doit porter à la fois sur les propriétés, les montages complexes, l'occupation, mais également sur les composantes techniques ou financières. Bien connaître le foncier source sous toutes ses dimensions permet de calibrer au mieux les interventions, déterminer les modes opératoires et se doter d'un calendrier prévisionnel réaliste et articulé entre toutes les opérations du projet. Cette étape doit être réalisée à la fois par le porteur de projet dans une approche globale et par chaque maître d'ouvrage

avant l'engagement de ses opérations. D'un point de vue cartographique, la superposition des plans cadastraux existants et du parcellaire projeté doit permettre de lister, décrire, phaser, valoriser les échanges et cessions de fonciers qui seront à réaliser dans le cadre du projet. Tous ces éléments permettent de croiser disponibilité de la propriété court terme / long terme, mutabilité du foncier et lecture des possibilités de transformation, pour déterminer la logique d'intervention foncière et sa temporalité.

Sur cette base, **choisir les bons outils d'intervention foncière, et bâtir une stratégie d'action et d'intervention foncière, est l'étape clé qui suit le diagnostic.** Elle fait l'objet du **chapitre 2** du présent guide.

Le choix des fonciers sur lesquels le projet interviendra, la détermination du bon rythme de mobilisation, la sélection des procédures adaptées, sont autant de dimensions de l'action qui impactent directement les calendriers et les coûts, et qui induisent un certain nombre de risques juridiques et opérationnels à anticiper.

Pour garantir l'efficacité et dessiner une feuille de route ambitieuse et réaliste, cette étape est évidemment à mener de façon partenariale, en installant un dialogue, à la fois en amont pour débattre de la façon dont vont se partager les responsabilités entre les opérateurs, et en aval pour en piloter la mise en œuvre. Une multitude d'acteurs, dont les habitants, contribue en effet à la mobilisation du foncier pour mettre en œuvre un projet de renouvellement urbain, et le bon pilotage de ce système est un enjeu à ne pas sous-estimer.

Parmi les questions à trancher, celle du choix de la procédure d'aménagement et du mode de réalisation est centrale car elle conditionne durablement le déroulé du projet. Sur ce sujet, l'arbitrage doit se faire en fonction des caractéristiques du programme opérationnel et des

compétences disponibles. De la même façon, la question du choix des procédures d'acquisition et de la bonne temporalité de leur mise en œuvre est aussi un élément important.

Au cours des échanges entre partenaires, **la valorisation financière des emprises ou des charges foncières est souvent une étape longtemps débattue et négociée car elle représente l'un des intrants clés des bilans d'opérations**, qui fait le lien entre les bilans des partenaires. Les valeurs apparaissent à la fois en dépenses comme coût d'acquisition et de portage des biens, et en recettes comme valorisation des fonciers rendus mutables ou des propriétés immobilières constituées grâce à l'opération. C'est l'objet du **chapitre 3** du présent guide.

Il faut dire que l'exercice en projet de renouvellement urbain est souvent complexe, même si les sources disponibles pour trouver des références de ventes et évaluer un bien par comparaison sont multiples et se sont fortement développées depuis quelques années. Face au manque de références adaptées ou face à des marchés immobiliers peu porteurs, l'approche doit alors être menée dans un processus d'échange entre les acteurs, si nécessaire avec l'aide d'un expert en évaluation immobilière et foncière, et doit notamment s'appuyer sur une stratégie habitat précise et phasée, construite à partir d'une analyse de l'environnement du quartier

L'exercice est d'ailleurs d'autant plus important qu'il ne s'agit pas d'évaluer les seules valeurs vénales des terrains qui vont s'échanger, mais aussi de valoriser les portages transitoires en prenant bien en compte les délais pour les dimensionner, ainsi que les coûts de mobilisation des commerces (acquisition des murs et indemnisation des impacts du projet sur l'exploitation du fonds).

D'un point de vue physique enfin, **la conduite d'un projet de renouvellement urbain implique de transformer le foncier**, en modifiant par exemple sa structure cadastrale à travers de nouvelles délimitations foncières du domaine public et de nouveaux îlots constructibles, ou ses caractéristiques techniques, par des travaux de préparation des sols et de voiries et réseaux divers (VRD). Ces étapes de transformations sont décrites

en **chapitre 4**.

Le remembrement du foncier est un sujet particulier qui nécessite de choisir une ou plusieurs procédures en fonction des enjeux et du contexte et notamment d'arbitrer dans le débat récurrent et classique de mise en place d'une procédure de Zone d'Aménagement Concertée (ZAC) ou utilisation de Permis d'Aménager (PA).

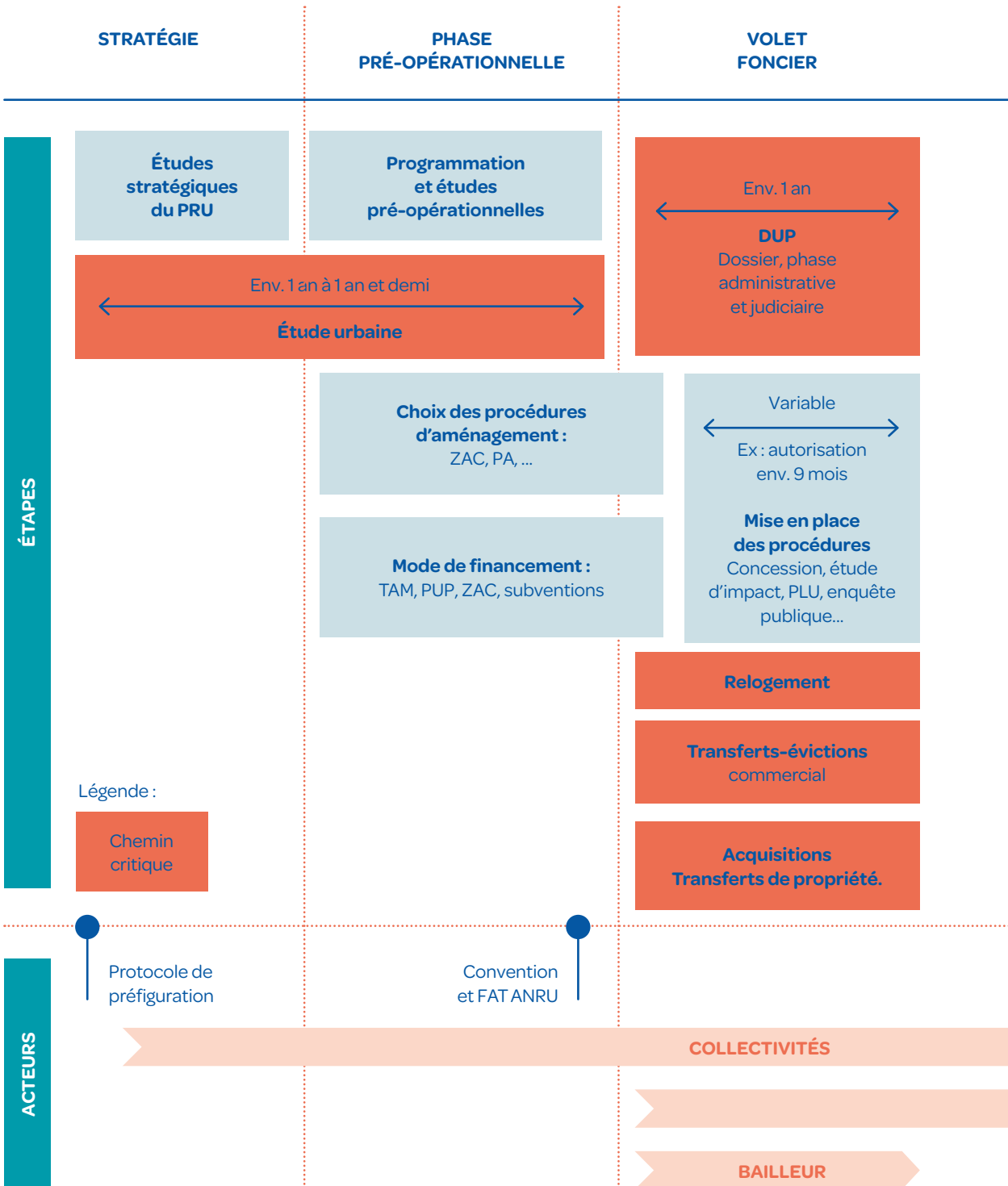
L'enjeu de sortir des montages complexes est également important à avoir en tête : mettre en cohérence la propriété des sols, l'usage qui s'y déploie et la responsabilité d'entretien permet de simplifier les choses et faciliter la gestion et la mutabilité ultérieure.

Puis, les travaux de requalification ou de création d'espaces publics constituent la première étape visible pour les habitants de la rénovation d'un quartier, avec les opérations de démolition. Mais l'engagement de la phase opérationnelle des chantiers pose un certain nombre de questions et d'enjeux particuliers, notamment de coordination des interventions des multiples entreprises de constructions ou de travaux publics missionnées par tous les maîtres d'ouvrage en parallèle (y compris les concessionnaires). Si le projet induit une complexité importante, s'entourer d'un prestataire spécifique pour piloter ces interfaces peut alors être nécessaire ; il permet en outre d'avoir les outils pour informer convenablement les habitants.

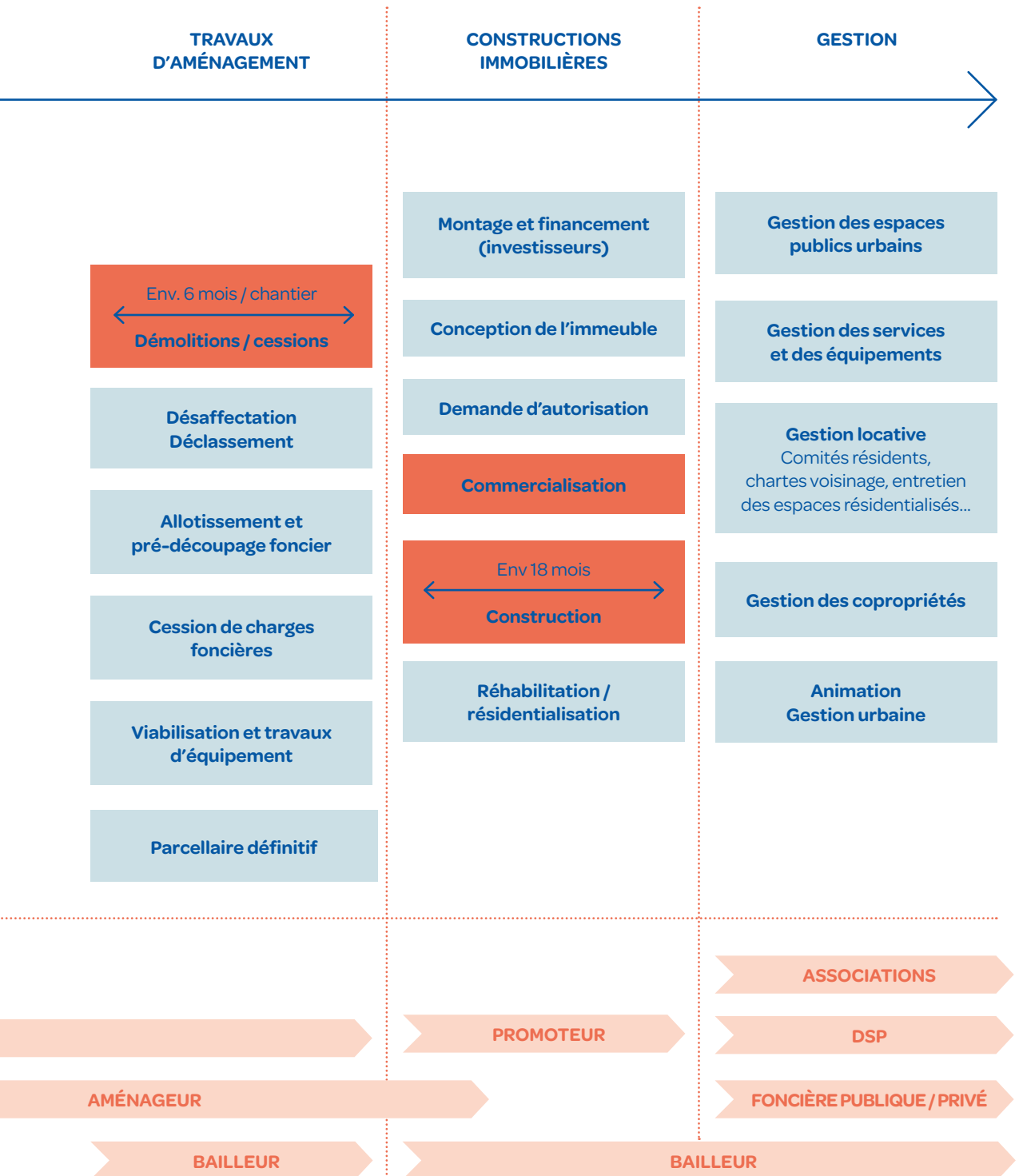
La commercialisation des parcelles est enfin l'aboutissement du projet et l'étape décisive de la diversification. Elle demande des mesures spécifiques, dont notamment celle d'installer des démarches de travail avec les promoteurs et bailleurs dès l'amont, permettant de sécuriser les engagements de ces opérateurs et les sorties opérationnelles.

Au final, **la mise en œuvre de l'ensemble de ces étapes sur le foncier permet de dérouler un projet ambitieux jusqu'au bout, au service des habitants et des territoires**.

# DIAGRAMME DES ACTIONS FONCIÈRES









# CHAPITRE 1

## connaître le foncier source et identifier les cas les plus complexes

**D**écrire et cartographier la consistance de propriété des parcelles foncières et étudier leurs caractéristiques juridiques, économiques ou techniques est une première étape indispensable.

L'ensemble des acteurs doit pour cela se mobiliser en phase d'études amont : chaque maître d'ouvrage avant l'engagement de ses opérations mais surtout le porteur de projet pour ce qui est de l'analyse préalable d'ensemble sur le périmètre.

Celle-ci doit en effet lui permettre d'avoir un niveau de compréhension suffisant et synthétique des problématiques foncières que le projet devra prendre en compte, faire apparaître les caractéristiques foncières susceptibles de constituer des freins ou, à l'inverse, de permettre la bonne mise en œuvre du projet de renouvellement urbain. Sur cette base, un dialogue entre les acteurs de projet peut alors s'installer pour parvenir à des arbitrages éclairés, partagés et viables.

# SECTION 1

## La question centrale de la propriété initiale

---

**D**ans le cas des grands ensembles de logements locatifs sociaux, le foncier source sur lequel se déploie le projet de renouvellement urbain est souvent propriété des partenaires du projet, à commencer par les bailleurs sociaux et la commune elle-même.

Les grandes copropriétés ou quartiers anciens dégradés laissent, à l'inverse, apparaître des propriétés privées et multiples, complexifiant particulièrement l'intervention.

Plus globalement la propriété de ce foncier source relève de quatre grands types de propriétaires :

→ **Les fonciers publics** : il peut s'agir à la fois du domaine public ou du domaine privé des collectivités. Ces emprises publiques obéissent à des règles particulières (**voir chapitre 3 – la section 3 « Les préalables à anticiper pour le foncier public et parapublic »**) quand il s'agit de les mobiliser dans le cadre du projet et ces dernières doivent être correctement anticipées.

Les fonciers communaux sont fréquents, et ne se réduisent pas seulement à l'assiette des équipements publics ou d'infrastructure.

Les fonciers publics peuvent également être propriété des départements ou des régions, à travers notamment la propriété des collèges ou des lycées relevant de leur compétence.

→ **Les fonciers des bailleurs sociaux** : les propriétés des bailleurs correspondent *a minima* aux emprises de leurs bâtiments (les baux emphytéotiques ont été très peu fréquents en France à l'époque des Zones

à Urbaniser en Priorité). Ces propriétés peuvent s'étendre largement au-delà des bâtis, dans les cas notamment où les bailleurs n'ont pas rétrocedé à la ville des terrains attenants pour lesquels des conventions de gestion ont pourtant parfois été passées, au vu de l'usage public de fait...

→ **Les fonciers des aménageurs d'origine** : il s'agit de fonciers qui n'ont jamais été rétrocedés complètement, faute de procédure aboutie de clôture finale d'opération. Il n'est pas rare que les plans de

### LE SAVIEZ-VOUS ?

#### Domaine public / domaine privé des collectivités

Les collectivités possèdent, comme les particuliers, des biens immobiliers qui constituent leur domaine propre. Mais leur domaine se répartit en deux catégories :

→ Le domaine public, qui concerne les biens affectés à l'usage direct du public ou à un service public (ex : voirie publique non cadastrée) ;

→ Le domaine privé, constitué des autres biens.

Et la différence est importante ! D'un côté le domaine public relève du droit public : il est inaliénable et imprescriptible.

Et de l'autre, le domaine privé relève pour l'essentiel du droit privé et peut être vendu ou échangé, sous certaines conditions.

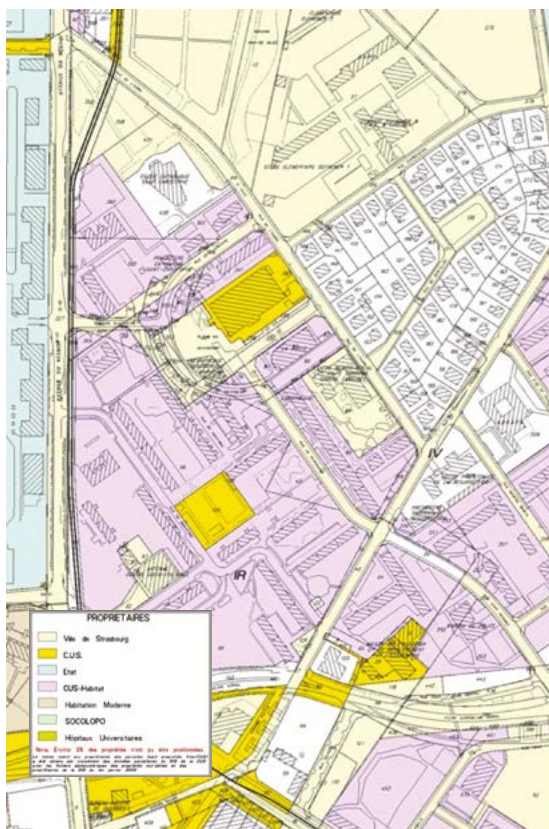
consistance de propriété foncière gardent les traces des interventions opérationnelles conduites lors de la création des grands ensembles, notamment dans le cadre de mise en place de division en volume et lorsque le tréfonds n'a jamais été régularisé.

→ **Les emprises privées** : il peut s'agir de copropriétés ou monopropriétés privées d'habitation, mais également d'activités (commerces par exemple) présentes sur le site. Compte tenu des procédures spécifiques d'acquisition de ces biens (**voir**

**chapitre 2 – la section 4 « Quelle(s) procédure(s) d'acquisition choisir ? »**) ou encore des règles d'unanimité nécessaires pour modifier la géométrie des copropriétés, il est important de les identifier en début de démarche et d'anticiper au mieux leur mise en œuvre.

En cas d'intervention sur l'habitat ancien dégradé, la situation de propriété est bien souvent le principal point de blocage à la maîtrise foncière (cas indivision ou bien vacant sans maître, par exemple).

### Secteur Hautefort - quartier du Neuhof - Strasbourg



Foncier 2010



Foncier 2020

Au-delà de **l'état des lieux des configurations de départ**, l'analyse initiale des propriétés doit également permettre d'**identifier les situations de complexité, ou les problématiques de dissociation entre structure et statut de propriété qui devront être traitées dans le cadre du projet.**

## La question de l'indivision, facteur de blocage

**L'indivision est un démembrement de la propriété.** Un bien est dit « indivis » lorsqu'il appartient à un ensemble de titulaires de droits, sans que l'on puisse le répartir en lots entre eux, ni qu'ils puissent en vendre leurs parts sans l'accord des autres à moins qu'ils sollicitent le « partage » en vertu de l'article 815 du code civil, en ayant le recours à un notaire.

Sans « partage », les décisions se prennent à la majorité des 2/3 des droits indivis pour les actes de gestion courante, ou bien à l'unanimité pour les actes de disposition (modifications substantielles, ventes). Dans certains cas de blocage, la puissance publique doit inciter au « partage » ou entamer des négociations complexes auprès des titulaires de droits en présentant des dispositifs incitatifs applicables ou des actions coercitives le cas échéant : pouvoir

de police du maire et du préfet en matière d'habitat, déclaration d'utilité publique.

Dans les DROM (Départements et Régions d'Outre-Mer) où une forte proportion de foncier privé se trouve paralysée par l'indivision ou les successions dont les héritiers ne sont pas tous connus, la loi n° 2018-1244 du 27 décembre 2018 visant à faciliter la sortie de l'indivision prévoit pour les successions ouvertes depuis plus de dix ans, que les titulaires de plus de la moitié des droits indivis peuvent vendre ou partager le bien et ainsi mettre fin aux blocages.

### Sources

- *Guide de la reconquête des îlots dégradés de la DHUP/DGALN* : [http://www.centres-bourgs.logement.gouv.fr/IMG/pdf/guide\\_reconquete\\_des\\_ilots\\_anciens\\_degrades\\_0.pdf](http://www.centres-bourgs.logement.gouv.fr/IMG/pdf/guide_reconquete_des_ilots_anciens_degrades_0.pdf)
- *Article de la banque des Territoires, janvier 2019, sur la lutte contre l'indivision successorale outre-mer* : <https://www.banquedesterritoires.fr/la-loi-pour-lutter-contre-lindivision-successorale-outre-mer-et-liberer-du-foncier-est-publiee>

## Comment récupérer la propriété d'un bien sans maître ?

Articles L. 1123-1 et R. 1123-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P)

**Les biens sans maître sont des biens immobiliers vacants, dont le propriétaire est soit inconnu** (aucun titre de propriété publié au fichier immobilier ou au livre foncier, aucun document cadastral), **soit disparu ou décédé sans succession « identifiable »**. Dès lors, deux situations sont à distinguer aboutissant à deux procédures d'incorporation spécifiques :

- Le propriétaire est inconnu ou disparu : les immeubles n'ont pas de propriétaires connus et les taxes foncières n'ont pas été acquittées depuis plus de trois ans (ou ont été acquittées par un tiers). Dans ce cas, le bien peut être incorporé dans le domaine communal selon une procédure spécifique dite « de bien présumé sans maître » (article L. 1123-4 du CG3P). Si la commune renonce à ce droit, la propriété du bien est transférée à l'État en fonction des cas d'espèce).
- Le propriétaire est décédé : le droit des successions s'applique, notamment en

ce qui concerne les cas où la succession est déclarée vacante (mise sous curatelle par la direction de l'immobilier de l'État en vue d'un apurement du passif par vente aux enchères) ou la succession est déclarée en déshérence (envoyé en possession à l'État - article. L. 1122-1 du CG3P). Ce n'est alors que trente ans après le décès, que la commune pourra incorporer dans son patrimoine, un immeuble faisant partie d'une telle succession, en ayant recours à la procédure de « biens sans maître » (article L. 1123-4 du CG3P). Avant le délai de 30 ans, sans incorporation du bien par les procédures décrites ci-dessus, les collectivités locales ont une responsabilité dès lors que le manque d'entretien des immeubles menace la sécurité (ou la santé) des occupants, des voisins ou des tiers (pouvoir de polices du maire)

### Sources

- Fiche Bien sans maître de l'EPFL de l'Ain : [https://www.epf01.fr/wp-content/uploads/2019/11/Fiche-2019\\_Bien\\_sans-maitre\\_EPF01.pdf](https://www.epf01.fr/wp-content/uploads/2019/11/Fiche-2019_Bien_sans-maitre_EPF01.pdf)
- Fiche sur la procédure d'acquisition des biens sans maîtres de la préfecture de l'Aisne : [https://www.aisne.gouv.fr/content/download/20902/140809/file/Article\\_Proc%C3%A9dureAcquisitionBiensSsMa%C3%A9tres\\_Juin2018.pdf](https://www.aisne.gouv.fr/content/download/20902/140809/file/Article_Proc%C3%A9dureAcquisitionBiensSsMa%C3%A9tres_Juin2018.pdf)

# La Mosson – Montpellier

## État initial de la propriété

### Contexte et enjeux

L'ambition du projet s'inscrit dans une double échelle :

- Celle de la Métropole, pour en faire un lieu de destination, attractif;
- Celle de la proximité, en améliorant la qualité de vie des habitants, en agissant sur le fonctionnement urbain, en réinvestissant l'espace public au service des habitants.

Les leviers de transformation du projet passent par la création de cours paysagers est-ouest, qui permettront de fragmenter le secteur en quartiers à échelle humaine et de faire émerger des polarités urbaines affirmées et ainsi d'agir sur :

- La mixité fonctionnelle et sociale;
- La qualité du cadre de vie et de l'environnement;
- La diversité des usages...

### Programme

#### Habitat :

- Démolition : 455 logements sociaux et 198 privés
- Construction : 653 logements sociaux hors site + 968 en diversification
- Réhabilitation : 944 logements sociaux

#### Équipements publics :

- Démolition : 5 groupes scolaires + 1 crèche
- Construction : 2 pôles éducatifs + maison du projet
- Réhabilitation : 1 équipement hybride

#### Immobilier économique

- Démolition : aucune
- Construction : Centre d'Affaires de Quartier (CAQ), cité artisanale, commerces Sud
- Réhabilitation : aucune

### Repères

- QPV : Mosson
- Superficie du périmètre projet : 250 ha
- Nb total d'habitants : 24 000
- Montage opérationnel prévu :
  - Concession d'aménagement
- Coût total du projet : 324 M€ HT
- Durée de l'opération : 15 ans
- Date de convention NPNRU : 2021
- Principaux partenaires du projet : ANRU, Métropole, Ville, ANCT, bailleurs sociaux, Action Logement, SA3M...

Quartier de la Mosson



© SA3M





## 3 questions à

**Valérie PACAULT**

(cheffe de projet, Métropole),

**Stéphanie COSSON**

(responsable d'opérations, SA3M)

et **Pierre DEBARD**

(responsable service foncier SA3M)

### Comment s'est organisée l'intervention de l'aménageur dans le cadre du protocole de préfiguration ?

**Valérie PACAULT** : Le quartier de la Mosson à Montpellier présentait des caractéristiques foncières complexes : implantation sur dalle et immeubles en copropriété. Afin d'intégrer dès la phase amont l'aspect opérationnel du projet, la Métropole a mobilisé l'aménageur SA3M – qui est notamment intervenu sur l'étude de l'état initial du foncier. La Métropole a confié à la SA3M (SPLA) la mise

en œuvre du programme d'études via un mandat d'études. Dès la phase protocole, il était prévu de poursuivre la définition et la mise en œuvre du projet avec la SA3M en tant qu'aménageur. Un traité de concession a été signé en janvier 2020. Cela permet d'assurer une continuité des missions avec la SPLA de la phase étude à la phase opérationnelle.

### Quelles méthodes de travail avez-vous mises en place en amont du projet afin de collecter et traiter les données nécessaires au projet ?

**Stéphanie COSSON et Pierre DEBARD** : Les services fonciers Ville/Métropole/SA3M ont mis en synergie leur expertise et connaissance du territoire dans le cadre des études foncières préalables. Le point de départ est la mise en œuvre d'une étude de dureté foncière comprenant notamment les études juridiques et foncières des copropriétés, le recensement des propriétés privées et publiques des différentes collectivités, l'analyse financière du marché immobilier, analyse de la structure des propriétés (statut copropriété, division en volume, analyse des servitudes...) l'analyse des DIA, permettant d'avoir une visibilité sur la mutabilité du foncier du secteur. Méthode : visite sur places, rencontre avec les acteurs (hypothèques, notaires, agences immobilières, géomètres etc...).

### Comment avez-vous délimité le périmètre opérationnel du projet ?

**Valérie PACAULT** : Le périmètre initial a été basé sur le périmètre du QPV. Celui-ci, au vu des études réalisées sur le secteur, a été élargi afin de répondre aux différentes problématiques urbaines et sociales : la concession d'aménagement a pris en compte ce périmètre.



# SECTION 2

## La propriété initiale : les montages complexes

Un certain nombre de situations complexes, en propriété comme en gestion, peuvent se présenter dans le cadre de l'établissement de l'état des lieux initial.

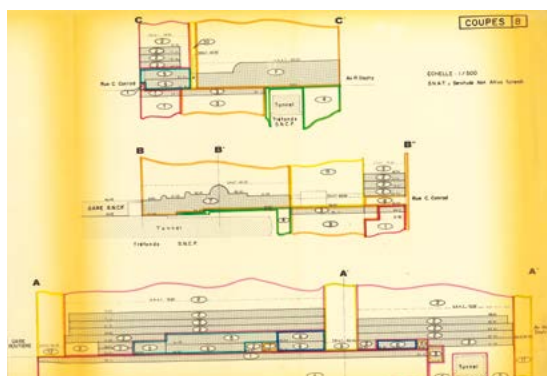
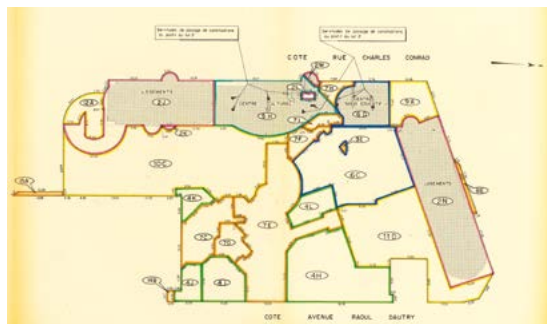
Et c'est tout l'enjeu de l'analyse que doit mener le porteur de projet, de décrire non seulement l'ensemble des propriétés du périmètre, mais aussi de **zoomer sur les cas complexes pour alerter sur les difficultés prévisibles qui seront rencontrées dans la mise en œuvre des opérations**. Pour ce faire, des études spécifiques peuvent être à réaliser à la fois par le porteur de projet afin d'analyser les conditions juridiques de réalisation du projet, et par un bailleur dont le patrimoine est concerné par ces montages, avant démolition, par exemple.

### → Les baux emphytéotiques

Le bail emphytéotique permet à un propriétaire-bailleur de louer, sur une longue durée (18 à 99 ans), un terrain nu ou bâti à un preneur contre la perception d'une redevance (voir l'annexe dédiée aux baux emphytéotiques). Ce bail confère un droit immobilier réel au preneur lui permettant d'hypothéquer ou sous-louer le bien, mais également de procéder à des constructions ou réhabilitations. La présence d'un tel montage de démembrement de propriété doit être anticipée car si le projet nécessite de démolir le bâti édifié et faire muter le foncier, il convient d'anticiper les conditions de résiliation et d'indemnisation des parties. Cette résiliation qui se fera *a priori* par voie amiable (la résiliation judiciaire se prononce en cas de défaut de paiement de redevance) nécessite donc d'être anticipée et négociée.

### → La division en volume et la copropriété

Deux techniques de division d'un immeuble peuvent se rencontrer dans le cadre d'un projet et, compte



Extraits de l'état de division en volume de la halle Mandela, Sevrans (93) Source : Toit et Joie, février 1984

tenu des règles qui les régissent et des difficultés qui peuvent en découler, il est nécessaire de les identifier en amont et de bien anticiper les interfaces que le projet aura avec elles : **la division en volumes et la copropriété**.

Alors que cette dernière, encadrée par la loi de 1965, concerne des groupes d'immeubles posés sur une emprise de propriété homogène au sol et reliés par des éléments communs en indivision, la division en volume

ne repose pas sur une définition légale spécifique mais relève de la pratique notariale qui consiste à découper un ensemble immobilier en trois dimensions et à isoler des volumes superposés et imbriqués, au-dessus comme en dessous du sol naturel (**voir les annexes dédiées à la division en volume à la scission de copropriété**).

→ **Les structures syndicales de gestion**

Parallèlement aux deux modes d'organisation de la propriété mentionnés ci-dessus, et aux organes propres de gestion et de décision qu'ils induisent (comme le conseil syndical de copropriété), ces montages complexes, en propriété comme en gestion, débouchent souvent sur la mise en place de structures *ad hoc* destinées à construire, porter, entretenir et gérer des ouvrages communs (espaces communs extérieurs, parkings, locaux techniques, chauffage...); elles prennent la forme juridique d'une association syndicale libre (ASL)<sup>2</sup> ou foncière libre de propriétaires<sup>3</sup> (AFUL) (**voir l'annexe dédiée aux associations syndicales libres**).

Ce sont des associations de propriétaires fonciers dotées de la personnalité morale, librement constituées. Elles présentent l'avantage d'un fonctionnement souple fixé dans les statuts; souplesse qui peut vite devenir un inconvénient si l'association vit mal et si les règles ont été insuffisamment définies à l'origine ou s'appuient sur des majorités ou unanimités quasi impossibles à réunir. Il est donc important de cerner rapidement ces situations, à partir de l'analyse de leurs statuts, la façon dont elles ont décidé de fonctionner et d'analyser la liste des membres et leurs capacités à se réunir et voter.

Plus globalement, **les processus de décision concernant la propriété sont à préciser et anticiper**. Selon le statut juridique du propriétaire (propriété d'un particulier seul, indivision, découplage des droits entre nue-propriété et usufruit, société, etc.), les processus de décision varient, sont plus ou moins complexes, mais surtout sont potentiellement source de blocages.

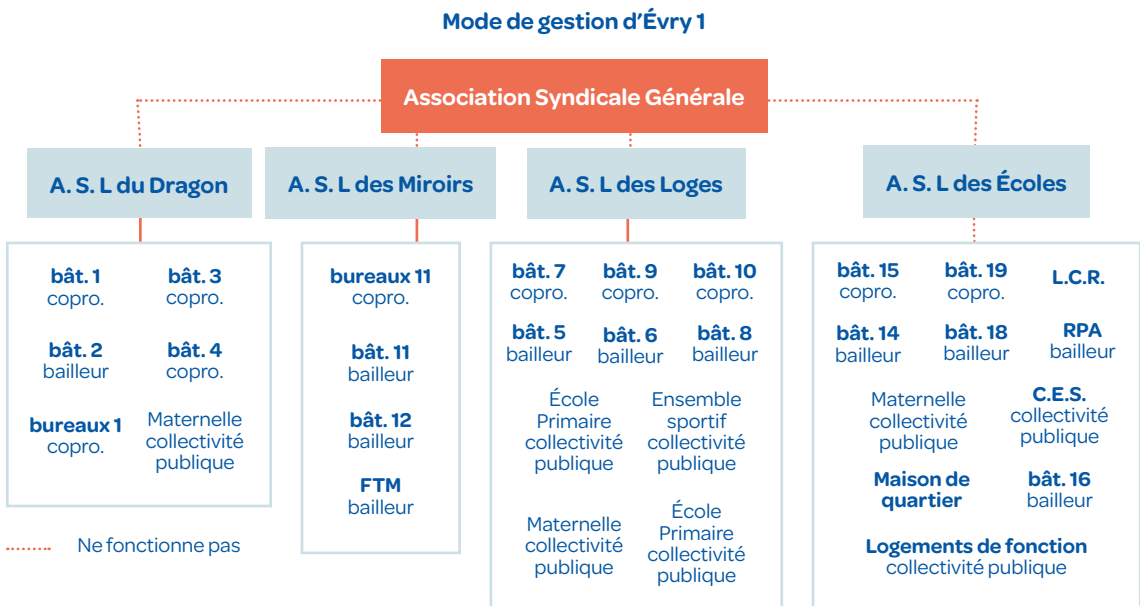


Schéma d'organisation foncière du quartier des Pyramides à Évry, et dysfonctionnements constatés  
Source : Communauté d'Agglomération Grand Paris Sud

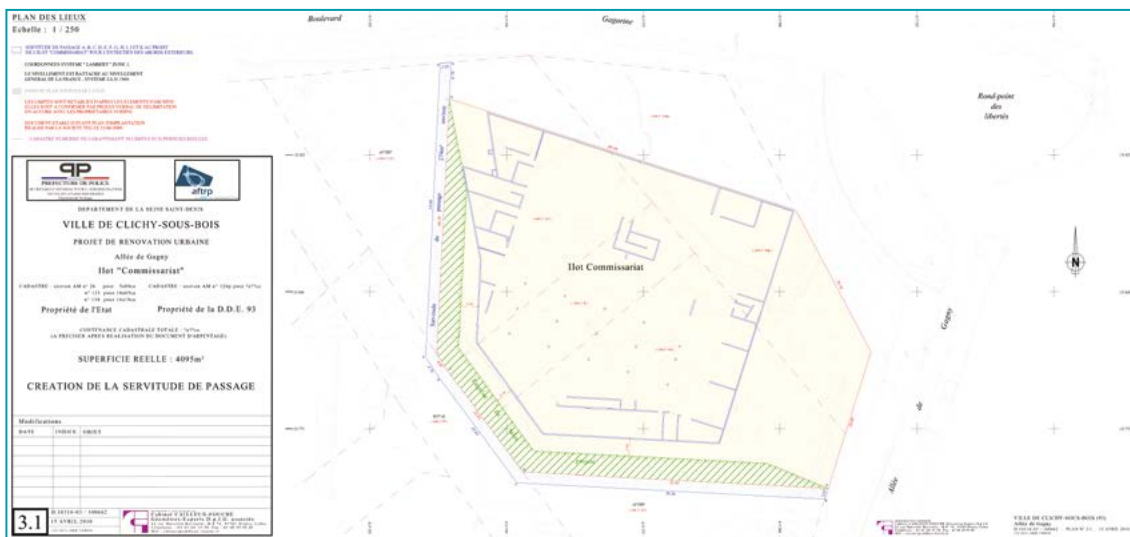
2. Décret n° 2006-504 du 3 mai 2006 portant application de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires ou foncière libre de propriétaires (AFUL), article L.322-1 et suivants du code de l'urbanisme et R.322-1 et suivants  
3. Article L.322-1 et suivants du code de l'urbanisme et R.322-1 et suivants

## → Les servitudes

Enfin, le diagnostic foncier doit également anticiper le recensement auprès des propriétaires **des servitudes juridiquement constituées** et parfois retranscrites aux Hypothèques. Ces droits viennent en effet grever la propriété d'un foncier (le fonds servant), au profit du propriétaire d'un autre bien (fonds dominant) pour raison d'utilité publique, de voisinage, de droit de passage... Sauf

cas particulier, les défaire nécessite des accords amiables entre les parties qu'il convient ainsi d'anticiper.

Il est à noter que dans le cas d'une expropriation, l'ordonnance d'expropriation a pour effet de transférer juridiquement la propriété du bien et des droits réels immobiliers (usufruit...) de l'exproprié à la personne publique.



Plan de géomètre pour la création d'une servitude de passage, PRU du Plateau, Clichy-sous-Bois – Montfermeil  
Source : Ville de Clichy-sous-Bois

# Les Pyramides-Bois Sauvage, Évry-Courcouronnes

## Intervenir sur les structures foncières complexes

### Contexte et enjeux

Ce projet regroupe deux quartiers (Bois Sauvage et Pyramides) qui ont chacun connu un premier PRU.

Il s'articule autour de 4 axes :

- Achever le changement d'image en réaffirmant une centralité en cœur de quartier et en retrouvant une attractivité en matière d'offre immobilière et de mixité sociale, d'équipements, de commerces et de services de proximité;
- Achever le désenclavement du quartier grâce à une meilleure lisibilité des espaces publics;
- Requalifier les secteurs et les patrimoines sociaux et privés non traités dans les PRU 1;
- Pérenniser les investissements effectués dans les premiers programmes par des dispositifs de régularisations foncières ou d'accompagnement des copropriétés.



© Ville en Œuvre

### Repères

- QPV : Pyramides-Bois Sauvage
- Superficie du périmètre projet : 56 ha
- Nb total d'habitants : 13230
- Montage opérationnel prévu : régie et concession
- Coût total du projet : 80 M€ HT
- Durée de l'opération : 2021-2028
- Date de convention NPNRU : 2022
- Principaux partenaires du projet : Ville, CA Grand Paris Sud, Seqens, Antin résidences, MVH, LRYE, Essonne Habitat...

### Programme

#### Habitat :

- Démolition : 93 logements
- Construction : 180 logements privés ou en accession sociale, 103 logements locatifs intermédiaires
- Réhabilitation : 684 logements

#### Équipements publics :

- Construction : 3
- Réhabilitation : 3

#### Immobilier économique

- Linéaire commercial requalifié
- Linéaire associatif requalifié

Pyramides 14,  
Évry-Courcouronnes



### 3 questions à

**Perrine MBIANDA-PASSOT,**  
Directrice du renouvellement  
urbain, CA Grand Paris Sud  
Seine-Essonne-Sénart

#### **Comment expliquez-vous cet emboîtement complexe d'associations syndicales de propriétaires sur le quartier des Pyramides ?**

Au moment de la conception du quartier dans les années 1970, la vision des urbanistes était claire. Le schéma d'organisation justifiait de confier la gestion des équipements et des parkings communs entre des copropriétés et des logements sociaux à des ASL, ne serait-ce que pour assurer l'entretien de ces espaces. Au fil des années, la forme du quartier a évolué vers un cloisonnement maximum des nappes de parkings par entité pour des questions de sécurité. Certains équipements collectifs n'existent plus. L'organisation juridique n'a pas toujours suivi. Elle n'a donc plus toujours de sens, mais personne n'a remis en question l'existence de ces ASL, même si certaines ne fonctionnent plus.

#### **Quelles difficultés avez-vous rencontrées au moment de faire l'état des lieux des propriétés en phase de préfiguration ?**

Une situation que nous avons rencontrée autant dans le premier PRU que dans le second est celle de l'identification du découpage des volumétries. Même

si nous disposons des renseignements du cadastre, retrouver les plans des volumétries nécessite une recherche considérable d'autant qu'il arrive que certaines mutations n'aient pas été publiées aux Hypothèques ! Aujourd'hui, nous annexons tous les plans aux actes et nous procédons à des publications aux Hypothèques systématiques de façon à rendre possible et plus simples les évolutions futures. Nous envisageons même de mettre en place avec un géomètre un système d'information géographique en volume. Cet outil devrait permettre d'identifier plus aisément l'organisation des propriétés et de connaître où passent précisément les réseaux. Il sera également mis à disposition des différents gestionnaires pour leur permettre d'y voir plus clair.

#### **Vous êtes aujourd'hui en phase de régularisation foncière du premier PRU, de quelle manière procédez-vous ?**

Les régularisations foncières du premier PRU sont encore en cours. L'une des pratiques que nous adoptons est de missionner conjointement un géomètre et un notaire pour travailler de pair sur le sujet : clarification et réduction des périmètres des ASL, suppression de volumétries, augmentation de périmètre de copropriétés... Le géomètre n'est pas forcément compétent pour la retranscription juridique des régularisations. Missionner un binôme permet de travailler ces deux dimensions de front et d'avancer.

En phase de travaux, nous procédons via des mises à disposition des volumes concernés à l'agglomération. Cela permet d'enclencher les phases opérationnelles et de régulariser ensuite. Mais il reste quand même nécessaire pour cela d'identifier les propriétaires, ce qui n'est pas toujours aisé !

# SECTION 3

## La propriété initiale : les sources et les outils

---

**D**e nombreuses sources et outils peuvent être utilisés par le porteur de projet pour réaliser ce premier état des lieux des propriétés foncières.

La digitalisation croissante des données et leur mise à disposition en ligne permettent à la fois un accès simplifié et rapide à l'information, et un traitement facilité pour parvenir à des cartographies et des analyses précises.

### → Le plan cadastral

Le premier outil indispensable à utiliser en démarrage d'études est celui du cadastre et des fichiers fonciers. Le plan cadastral représente graphiquement la géométrie du découpage parcellaire et fournit un descriptif de chacune de ces parcelles (caractéristiques physiques, nature de propriété et des propriétaires ainsi que bâtis existants présents sur les parcelles), et ce, sur l'ensemble d'un territoire. Cette identification des propriétés, gérée par les impôts, permet ainsi d'évaluer les biens, de déterminer les bases fiscales des taxes foncières payées par les propriétaires, et plus globalement de produire des analyses complètes sur les situations foncières de départ. C'est donc en quelque sorte **l'état civil des propriétés bâties et non bâties**.

Et si le cadastre est parfois approximatif dans sa géométrie et n'est pas toujours à jour, sa consultation reste absolument indispensable pour établir un premier état des lieux. **Couplé à une analyse des données MAJIC (Mise À Jour des Informations Cadastrales), il permet de cartographier les propriétaires et les statuts d'occupation, de produire des statistiques sur l'habitat ou l'immobilier d'entreprise, et d'analyser la vacance résidentielle.**

### LE SAVIEZ-VOUS ?

**Deux représentations cadastrales coexistent, mais plus pour longtemps !**

Un nouveau plan cadastral français est en cours de fabrication. Cette représentation parcellaire cadastrale unique (RPCU) mettra fin à la coexistence des deux représentations du cadastre, celle de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et celle de l'Institut géographique national (IGN), qui présentaient des discontinuités (trous et chevauchements, variation des surfaces parcellaires) entre feuilles d'une même commune et entre les communes d'un Département.

Le travail a commencé en 2014. Les premiers plans RPCU sont entrés en vigueur en 2019. D'ici quelques années, l'ensemble du territoire sera traité et sa gestion sera effectuée par les services de la DGFIP.

Il est possible de le consulter sur le site [cadastre.gouv.fr](http://cadastre.gouv.fr) ou sur la carte interactive [cadastre.data.gouv.fr](http://cadastre.data.gouv.fr)

**Foncier maraîcher en lanière** – urbanisation dans la trame existante – rue Pinel à Saint-Denis (93)



Source : Géoportail  
<https://www.geoportail.gouv.fr/carte>



Source : Google Maps  
<https://www.google.fr/maps>

**Opération d'urbanisme moderne** – tènement foncier libre déconnecté de l'implantation bâtie – quartier du Chemin de l'Île à Nanterre (92)



Source : Géoportail  
<https://www.geoportail.gouv.fr/carte>



Source : Google Maps  
<https://www.google.fr/maps>



## → L'état hypothécaire

Parallèlement au service du cadastre, **les Services de publicité foncière (ex-Conservation des Hypothèques)** encaissent les droits et taxes exigibles à l'occasion des actes immobiliers : ils assurent une fonction juridique de publication de tous les droits existants, y compris les servitudes ou hypothèques pesant sur un bien. Ils ont également pour mission de **délivrer des états hypothécaires précis et complets, précisant la situation**

## juridique des immeubles à toute personne qui en fait la demande.

Et c'est une information souvent précieuse, une fois les premières analyses générales menées, pour approfondir la connaissance des situations spécifiques d'organisation de la propriété et préciser les propriétés sur les parcelles les plus stratégiques et emblématiques de l'intervention urbaine visée. C'est également la source d'information pour préparer les enquêtes parcellaires en procédure d'expropriation.

### LE SAVIEZ-VOUS ?

#### Comment obtenir un relevé hypothécaire ?

Le relevé hypothécaire peut être obtenu auprès du service de publicité foncière du lieu de situation des biens. Il peut s'agir d'une demande de renseignement ou d'une demande de copie de documents. Celle-ci se fait par dépôt d'un formulaire Cerfa, accompagné d'un règlement de cotisation (exemple : 12 euros par renseignement sur une personne individuelle ou un immeuble, 30 euros pour une copie d'un règlement de copropriété). Certains sites en ligne se chargent de les obtenir pour vous mais le tarif est alors plus élevé : il est de l'ordre de 45 euros par demande.

Cet état hypothécaire permet d'obtenir une information à jour, ce que, par exemple, ne garantit pas la consultation d'un titre de propriété.

### LE SAVIEZ-VOUS ?

#### La différence entre cadastre et hypothèques

Le service du Cadastre et celui des Hypothèques sont deux entités différentes.

**Le cadastre** (Centre des impôts fonciers) possède une mission fiscale et informative. Il fournit un inventaire descriptif de tous les terrains, et recense les « propriétés apparentes », généralement redevables de l'impôt foncier.

**Les Hypothèques** (service de publicité foncière) enregistrent de leur côté les actes juridiques (cession, donation, succession, démembrement, prise d'hypothèque ou de servitude), et délivrent les informations sur la situation juridique des immeubles.

Quand le plan cadastral peut parfois présenter des imprécisions, les états hypothécaires sont des documents juridiques donnant des informations précises sur les biens et les propriétés.

## La donnée « MAJIC » pour améliorer la connaissance des territoires

L'informatisation des données cadastrales détenues par la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP) a démarré dès les années 1960 dans le cadre de ce que l'on appelle la mise en place de l'application MAJIC ((Mise À Jour des Informations Cadastrales). Depuis 2009, la Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN) a confié au CEREMA (Centre d'Études et d'Expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement) une mission de retraitement, géolocalisation et enrichissement de ces données fiscales pour les mettre à disposition des acteurs publics.

Ces fichiers fonciers retraités, anonymisés pour les personnes physiques et diffusés par millésime annuel, sont une ressource indispensable pour l'étude des sites de projet. Ils recensent toutes les propriétés, qu'elles soient bâties ou non bâties. Ils décrivent la nature de la propriété (publique/privée), les logements (pièces, surfaces, confort, époque de construction, vacance, statut, géolocalisation), les propriétaires (nom, âge, adresse...).

Deux types de tables existent : les tables principales et les tables agrégées. La prise en main nécessite une période d'appropriation en raison du volume important de notions

fiscales.

Au-delà du recueil et du traitement de ces données, l'enjeu est également de savoir les exploiter techniquement et de connaître les limites des modes de collecte : maîtrise requise des applications de traitement statistique et des SIG, précautions d'usage liées à la fiabilité des données déclaratives, fragilités des données relatives aux locaux industriels ou aux propriétés publiques non cadastrées, etc. Le CEREMA a constitué une importante documentation disponible en ligne afin d'aider les usagers à appréhender cette ressource.

Ces fichiers sont accessibles gratuitement pour les services déconcentrés de l'État, collectivités locales, établissements publics fonciers et établissements publics de coopération intercommunale, agences d'urbanisme notamment. Pour en bénéficier, une demande en ligne doit être déposée sur la plateforme « Démarches simplifiées ». Par la suite, les demandes sont instruites et lorsqu'elles sont acceptées, les données sont téléchargeables sur une plateforme sécurisée.

### Sources

- *Guide de prise en main des Fichiers fonciers, CEREMA* : [https://datafoncier.cerema.fr/sites/datafoncier/files/inline-files/guide\\_variable\\_2017\\_v5.pdf](https://datafoncier.cerema.fr/sites/datafoncier/files/inline-files/guide_variable_2017_v5.pdf)
- *Page d'accès aux informations disponibles sur le site du CEREMA* : <https://datafoncier.cerema.fr/donnees/fichiers-fonciers>

# SECTION 4

## L'enjeu de l'occupation

---

**L**es occupants des fonciers (propriétaires occupants, locataires, commerçants...) **détiennent également des droits importants à prendre en considération dès le départ.**

Il y a notamment obligation de relogement pour le locataire, l'occupant de bonne foi ou le titulaire d'un droit réel conférant l'usage d'un local dès lors qu'une opération d'aménagement est mise en œuvre.<sup>4</sup> Et dans le cadre des opérations de renouvellement urbain, des règles plus spécifiques s'appliquent, telles que décrites dans le règlement Général de l'Agence (RGA) relatif au nouveau programme (NPNRU).

Or le **relogement est au cœur de l'imbrication opérationnelle des projets de renouvellement urbain, avec un effet domino bien connu** : relogement → démolition → remembrement et reconstruction. Et tenir le déroulé de cette chaîne et anticiper les risques liés est un enjeu majeur.

Le maillon du relogement est en effet, à plusieurs titres, central : de par la durée relativement longue de cette étape, de par son caractère humain sensible, et de par les blocages qui peuvent se présenter et rapidement impacter l'ensemble des calendriers de l'opération (comme par exemple le refus de certains ménages à accepter les propositions qui leur sont faites, ou les éventuelles procédures contentieuses à engager).

**Tout cela oblige ainsi à compléter l'état initial des propriétés par un panorama exhaustif de l'occupation des fonciers à libérer afin**

**notamment d'appréhender le temps nécessaire à leur libération** : définition et mise en œuvre de mesures d'accompagnement social, relogement, potentiels transferts d'activités / évictions, voire procédures d'expulsions.

Pour les grands ensembles de logements locatifs sociaux, au-delà de la connaissance de l'occupation de son parc, des enquêtes relogement sont réalisées par le bailleur social (en interne ou en mobilisant une Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale - MOUS) auprès des ménages occupants des immeubles voués à la démolition ou à des opérations de restructurations lourdes nécessitant des relogements. Ces enquêtes permettent notamment de recueillir et définir les besoins et les souhaits de relogement des ménages, mais également d'accompagnement social en amont, et de construire ainsi un plan de relogement.

Pour le patrimoine privé (logements, commerces...), l'exercice est en général plus complexe, notamment parce que les occupants peuvent être dans des situations plus précaires ce qui nécessite notamment un accompagnement social spécifique et renforcé en amont, pour régulariser et solvabiliser par exemple.

Lorsque des acteurs interviennent déjà sur ces bâtis (dans le cadre d'interventions de portage en copropriétés, de dispositifs en habitat privé, ou en présence d'un gérant de l'ensemble commercial) de premières informations peuvent être rapidement disponibles. Par la suite, des enquêtes sociales peuvent également

4. Article L314-3 du code de l'urbanisme : « La prise de possession des immeubles affectés à l'habitation ou à occupation mixte, habitation et profession, et effectivement utilisés à cet usage ne peut être exécutée avant que les occupants, bénéficiaires d'un titre régulier, qu'ils soient propriétaires ou non, n'aient été relogés. »

être réalisées, notamment dans le cadre des procédures de lutte contre l'habitat indigne, en lien avec l'acquisition de biens.

L'ensemble de ces démarches doivent être mises en place dans un calendrier bien précis.

Par ailleurs, l'ensemble de ces actions, enquêtes et démarches liées au relogement étant souvent fortement structurant dans le déroulé du projet de renouvellement urbain, **il demande dès le départ la mise en place d'un cadre partenarial spécifique** (instances de suivi et de pilotage, chartes partenariales...), qui concerne à la fois les acteurs qui les mettent en œuvre (bailleur social qui démolit son patrimoine ou opérateur qui intervient sur du patrimoine privé), les réservataires qui mobilisent leur parc de logement, et le porteur de projet, qui suit les actions et anime la gouvernance.

## LE SAVIEZ-VOUS ?

### Des guides utiles pour construire la stratégie de relogement

Plusieurs guides sont disponibles pour approfondir la question du relogement et les obligations à respecter dans le cadre des projets.

On se reportera utilement aux guides ANRU déjà écrits sur le sujet, dont le dernier publié en novembre 2019 « Relogement dans les projets de renouvellement urbain ». Il rappelle les ambitions et les attendus de l'ANRU pour le relogement des ménages impactés par les opérations et apporte des précisions et compléments à des documents précédemment publiés. Les acteurs locaux trouvent ainsi un appui pour élaborer et piloter leur stratégie de relogement liée à leurs projets.

# SECTION 5

## L'état des lieux technique

---

**L'état des lieux doit également utilement comprendre un volet technique, de la situation, à la fois sous l'angle des infrastructures réseaux, de la nature des sols ou encore de l'état des bâtis sur lesquels une intervention est potentiellement ciblée.**

Même si ces études relèvent des étapes préalables à l'entrée en phase opérationnelle, anticiper une première approche dès le diagnostic permet de vérifier la faisabilité et identifier les risques pour adapter les choix de projet ou préciser les actions qu'il conviendra de mettre en œuvre.

### → Les réseaux

Pour ce qui est des **réseaux (eau, gaz, courant faible et fort, assainissement, éclairage...)**, il est utile, pour le porteur de projet, de recenser, autant que possible, dès l'amont, leurs positions ainsi que les éventuelles servitudes liées pouvant contraindre le projet. Cela permet de vérifier le réalisme des scénarios et éviter les mauvaises surprises bloquantes lors de l'approfondissement qui est fait en phase pré-opérationnelle par les maîtres d'ouvrage.

Pour cela les services techniques des collectivités ou les bureaux d'études techniques missionnés dans le cadre des études urbaines peuvent, dès l'état des lieux initial, procéder à des demandes de plans auprès des concessionnaires (**voir chapitre 4 – la section 2 « Mener les travaux de préparation des sols et VRD » et notamment le zoom thématique relatif aux concessionnaires**).

Il est possible également de faire faire par des prestataires spécialisés des investigations de géo-détection des réseaux, qui ne nécessitent pas forcément de sondages (détection thermique, géo-radar, détecteurs électromagnétiques...).

En phase pré-opérationnelle avant travaux, le recensement et le positionnement des réseaux

s'obtiennent quant à eux au travers des Déclaration de Travaux (DT) et de Déclaration d'Intention de Commencement de Travaux (DICT).

À noter qu'à l'époque de la construction des ensembles immobiliers impactés par le projet, les pièces demandées pour les permis de construire étaient plus sommaires qu'aujourd'hui : les entreprises réalisaient leurs propres plans d'exécution en fonction des procédés de construction mis en œuvre et les Dossiers des Ouvrages Exécutés (DOE) n'existaient pas. En conséquence, il est parfois difficile de reconstituer intégralement les trajets des réseaux enterrés.

Un tel état des lieux permet néanmoins de préciser les réseaux directement impactés par le projet et ainsi les travaux à réaliser (abandon, suppression, dévoiements nécessaires, création...) dans le but de revenir à une configuration classique d'immeubles adressés sur rue et branchés sur réseaux publics (positionnement des réseaux sous trottoirs et voiries permettant un accès facilité pour les concessionnaires).

### → Les sols

De même, **un état des lieux géotechnique et pollution** est utile pour anticiper les situations d'éventuels surcoûts de fondations ou la présence de pollution.

Sauf situations avérées, il n'est souvent pas utile en phase amont de procéder à des sondages, dont le nombre ne permettrait pas de mailler l'ensemble des périmètres et lever entièrement les risques. Pour autant, des approches par analyse historique de pollution, ou par récupération d'études géotechniques passées sur le secteur peuvent permettre de comprendre assez globalement la situation et le contexte dans lequel concevoir le projet.

La question de potentielles fouilles archéologiques à réaliser doit également être posée (**voir chapitre 4 – la section 2, zoom thématique « Les autorisations ou déclarations préalables à bien anticiper pour ne pas ralentir le démarrage des travaux »**).

#### → Le bâti

Enfin, **l'état des lieux technique doit porter sur les bâtis** de façon à connaître l'état des structures, notamment au regard de la présence de plomb ou d'amiante.

Interdite en France depuis 1997 du fait de sa grande toxicité, l'amiante est source de renchérissement potentiellement important des coûts travaux<sup>5</sup>.

Des diagnostics préalables avant travaux sont obligatoires : leur anticipation est un intrant indispensable pour un bon calibrage technique et financier des opérations ; des premiers sondages peuvent notamment être réalisés, sans attendre, sur de premiers logements vacants.

L'étude de la structure permet quant à elle de déterminer la meilleure solution technique d'intervention sur un bâtiment existant. Différents niveaux d'investigation peuvent être diligentés, à commencer ne serait-ce que par un examen visuel qui permet de relever déjà les éventuels désordres et pathologies (fissures, éclats de béton, corrosion des aciers, altération des bois, malfaçons, etc.).

L'étude de la structure permet *in fine* de déterminer les solutions techniques adaptées pour réparer, renforcer structurellement voire démolir le bâti et optimiser les coûts d'intervention. Elle est diligentée par le maître d'ouvrage des travaux, notamment le bailleur social avant intervention sur son patrimoine ou le syndicat de copropriétaire.

5. Les textes de références sur le sujet sont notamment :

- Le décret n° 2019-251 du 27 mars 2019 relatif au repérage de l'amiante avant certaines opérations (RAT). Cette disposition institue une obligation de repérage de l'amiante à la charge du donneur d'ordre, du maître d'ouvrage ou du propriétaire d'immeubles;
- L'arrêté du 16 juillet 2019 relatif au repérage de l'amiante avant certaines opérations réalisées dans les immeubles bâtis est paru au Journal officiel du 18 juillet 2019;
- Décret n° 2015-789 du 29 juin 2015 relatif aux risques d'exposition à l'amiante;
- Décret n° 2013-594 du 5 juillet 2013 relatif aux risques d'exposition à l'amiante.

# SECTION 6

## La valeur

---

**L'état des lieux doit enfin intégrer une première approche, par le porteur de projet, des valeurs économiques de références de fonciers**, pour déterminer par la suite les valeurs des fonciers constitutifs du projet de renouvellement urbain.

La valorisation des fonciers est en effet centrale dans le montage du projet, à la fois en dépenses, comme coût d'acquisition et de portage des biens, et en recettes, comme valorisation des fonciers rendus mutables ou des propriétés immobilières constituées grâce à l'opération.

Les raisonnements applicables pour déterminer ces valeurs s'appuient en général sur des références de prix constatés. Leur recherche et leur sélection est une étape préalable importante pour engager ensuite le travail de détermination des valeurs de projet.

**Le chapitre 3 traite plus particulièrement de cette question d'évaluation des valeurs foncières.**

# SECTION 7

## Caractériser la mutabilité du foncier

**L'**ensemble des éléments rassemblés dans l'état des lieux foncier initial par le porteur de projet permet ainsi d'apprécier les conditions de mutabilité, en fonction de la dureté d'intervention.

Cette étape, indispensable pour définir une stratégie d'intervention foncière, vise à évaluer la **difficulté à mobiliser ou acquérir des terrains** par rapport au découpage parcellaire, au nombre et au type de propriétaires (personne physique, morale, publique...) ou à la complexité des partages de droit de propriété (indivision, recherche d'héritiers...).

Dans le cas des grands ensembles de logements locatifs sociaux ou de grandes copropriétés,

l'analyse de la dureté foncière proprement dite n'est souvent pas pertinente pour une large part du périmètre.

L'objet de l'analyse relève alors davantage de l'identification et l'anticipation des situations de complexité particulière : présence d'un bail emphytéotique qu'il s'agira de résilier par anticipation ; identification des copropriétés privées impactées par le projet, tant sur l'immobilier d'habitat que sur l'immobilier commercial ; analyse spécifique d'objet juridique particulier (ASL, AFUL ou division en volume mises en place lors de la construction des ensembles immobiliers - **voir les annexes dédiées**). À chaque fois, le but est de préciser les caractéristiques des situations (état contractuel et règles de décision des entités juridiques à défaire par exemple) afin de nourrir le processus d'élaboration du projet et définir *in fine* la stratégie d'intervention foncière.

En quartier d'habitat ancien, la démarche est différente. La présence en nombre de fonciers bâtis privés pose en effet avec davantage d'acuité la question de la dureté d'intervention et de la mutabilité des îlots.

### LE SAVIEZ-VOUS ?

#### La différence entre dureté et mutabilité foncière

La **dureté foncière** cherche à caractériser l'aisance ou non dans l'acquisition d'un bien en fonction d'une lecture du statut et la situation juridique de sa propriété et de son occupation (propriétaire-occupant, locataire, vacance).

La **mutabilité d'un foncier** tient compte du critère de « dureté », mais également du potentiel d'aménagement et de constructibilité du site après prise en considération de l'état technique du bien, des possibilités d'aménagement (surface constructible, zonage, servitudes, nuisances, objectifs environnementaux) et de la configuration du site (topographie, forme de la parcelle, accessibilité, dessertes, proximité avec les services, etc.).



Au-delà de l'enjeu urbain (reconstruction de l'espace public et desserrement urbain sur les îlots en lanières les plus denses...), les paramètres observés dans ce cas sont :

- **La dureté technique** de façon à caractériser l'état objectif des bâtiments concernés : situations d'indécence, d'insalubrité ou d'indignité qui conditionne les aides de l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH) et de l'ANRU;
- **La dureté foncière** par l'analyse des différents statuts de propriété immobilière;
- **La dureté sociale** en caractérisant l'occupation : vacance, propriétaire occupant ou locataire avec les besoins de relogement associés.

L'état des lieux foncier débouche sur **une analyse cartographiée par thème** (propriété, occupation, qualité et état du bâti, commerces et logements). Et le croisement des thématiques fait alors ressortir progressivement les secteurs à enjeux.

Ce travail cartographique constitue aussi un outil intéressant de suivi et de coordination des instances de pilotage.

# Quartier du Pile – PNRQAD Roubaix

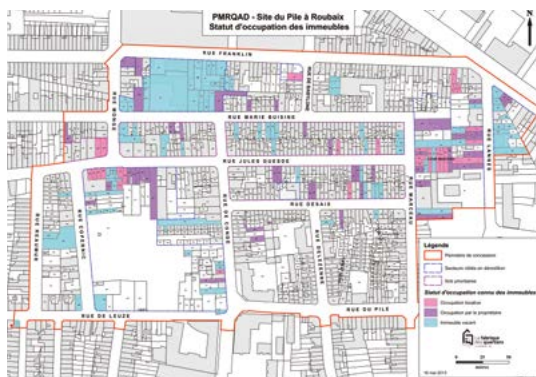
## Caractériser la dureté d'un tissu d'habitat privé

### Contexte et enjeux

Ancien bastion animé et solidaire de Roubaix à l'histoire ouvrière, le Pile est devenu en quelques années un lieu déshérité où le cadre de vie s'est fortement dégradé. Les anciennes filatures vacantes et la dégradation des logements font entrer le quartier dans une spirale dépréciative qui amène les pouvoirs publics à se saisir du PMRQAD en 2012 et à co-concevoir un projet de rénovation urbaine avec ses habitants.

Depuis 2016 de vastes travaux ont été lancés avec une ambition de mixité sociale là où un ménage sur deux vit en dessous du seuil de pauvreté. Pour désenclaver le quartier et dédensifier les tissus anciens, 140 immeubles sont démolis de façon à introduire de nouvelles conditions de confort et des espaces extérieurs complexes à garantir par la simple réhabilitation.

Cartographie de l'occupation, source : SPL La Fabrique des Quartiers



### Repères

- QPV : Quartier du Pile / Roubaix
- MOE : Atelier Pierre Bernard, Agence Leblanc-Venacque et Strate (« Pile Fertile »)
- Superficie du périmètre projet : 9 ha
- Nb total d'habitants : 2000
- Mode de réalisation : CPA SPLA la Fabrique des quartiers
- Coût total du projet : 21 M€ HT en CPA + 17M€ portés par l'EPF
- Durée de l'opération : 2011-2023 (prolongation à 2026)
- Date de convention PNRQAD : 2012
- Principaux partenaires : MEL, Ville de Roubaix, EPF, Région

### Programme

#### Habitat :

- Démolition : 153 logements
- Construction : 94 logements neufs, 86 logements locatifs sociaux, 8 en accession sociale en PSLA
- Réhabilitation : 58 dont 10 logements locatifs sociaux et 2 conventionnés ANAH, 39 accessions sociales à la propriété et 7 libres

#### Équipements publics :

- Espaces publics : parc de la Teinturerie, placette Beaurepaire, prolongement de la rue Jules Guesde, réfection rues
- Équipements : Centre de petite enfance reconstruit, Maison du projet et foyer d'hébergement



## 4 questions à

**Valérie FOURCOY**

Responsable programme PMRQAD,  
SPLA la Fabrique des Quartiers

### **Avec le recul, quelles mises en garde pourriez-vous tirer du travail de d'analyse de dureté mené sur le quartier du Pile ?**

Le parc occupé par des locataires peut parfois être perçu comme plus contraignant que celui occupé par des propriétaires occupants en raison des relogements. Notre expérience nous a montré que c'est l'inverse. Il faut garder en tête que les propriétaires occupants sont enracinés dans le quartier depuis de longues années. L'action foncière vis-à-vis d'eux est toujours complexe à porter politiquement. Au-delà des risques de recours, ces changements peuvent être très mal perçus. De même, observer la non-décence des logements des propriétaires occupants est délicat vis-à-vis de personnes ayant vécu toute leur vie dans ces logements sans pouvoir véritablement faire autrement. Le relogement est aussi plus complexe pour ceux qui veulent rester propriétaires.

### **Une partie des transformations lourdes sont situées sur des immeubles à l'abandon, y avez-vous rencontré des points de dureté sur ces immeubles ?**

Nous avons observé que certains propriétaires de biens vacants étaient plutôt heureux de se libérer de biens dont ils ne pouvaient plus assurer les dépenses d'entretien. Certains points de dureté furent liés à des biens qui se sont révélés être « sans maître » nécessitant de mobiliser des procédures spécifiques et longues notamment en cas de successions vacantes ou successions non réglées.

### **Dans quelle mesure cet état des lieux de la dureté a-t-il contribué à formaliser votre stratégie d'intervention foncière ?**

La connaissance du parc privé est un préalable pour anticiper la meilleure procédure foncière, quand, comment et avec qui l'engager. L'enjeu est de gagner du temps. La DUP (déclaration d'utilité publique) aménagement a été mobilisée pour l'ensemble des locaux résidentiels ou d'activités que nous voulions acquérir pour les besoins du projet urbain. Pour le volet réhabilitation, la plupart des opérations ont été programmées suite à des visites notamment dans le cadre des DIA (déclaration d'intention d'aliéner). En fonction de leur état, les biens ont été acquis par l'EPF. L'ORI nous a permis, quant à elle, de traiter avec souplesse les maisons à réhabiliter. Le programme ANRU a été réajusté par avenant en fonction de l'état réel des biens, constaté en phase de déploiement opérationnel et des besoins. Finalement 18 % des acquisitions auront été faites par expropriation, 50 % par préemption et 32 % à l'amiable.

### **Quels conseils donneriez-vous à une MOA (maîtrise d'ouvrage) qui souhaiterait se lancer dans un projet en quartier ancien de la même envergure ?**

Avec du recul, nous aurions dû lancer la DUP plus tôt... À ce jour, nous n'avons pas terminé l'ensemble des acquisitions, ce qui se paye lourdement sur le temps du projet, nous contraignant à envisager aujourd'hui une finalisation du projet à l'horizon 2026. La difficulté résidant dans la nécessité d'avoir un plan directeur validé pour lancer la DUP.

# Conclusions / à retenir

---

→ **La réalisation d'un état des lieux foncier initial par le porteur de projet est fondamentale** : à la fois sur les propriétés foncières, les montages immobiliers complexes, l'occupation des fonciers, mais également sur des éléments plus techniques (réseaux, géotechniques...) ou financiers (recueil de références ou analyses des marchés sur le quartier et alentour).

→ **Il est essentiel de bien connaître toutes les situations foncières initiales pour calibrer au mieux les interventions**, et notamment les modes opératoires à développer et leurs calendriers prévisionnels.

→ D'un point de vue cartographique, **une superposition des plans cadastraux existants et du parcellaire projeté** permet de préparer précisément l'analyse des échanges et cessions de fonciers à réaliser dans le cadre du projet, et de préparer la stratégie foncière.

Pour mémoire : **ces plans avant / après sont à annexer aux Fiches Analytiques et Techniques (FAT)** des quatre natures d'opérations de la famille aménagement.

→ En conséquence, **quelles sont les quelques bonnes questions à se poser?**

- À qui appartiennent les fonciers du périmètre projet et y a-t-il des situations potentielles de blocages futurs?
- Y a-t-il des montages spécifiques sur le secteur ; division en volume, présence d'ASL, baux emphytéotiques, etc.?
- Quelle est la nature géotechnique ou environnementale des sols, où sont les réseaux, y a-t-il des contraintes spécifiques de servitude à leur gestion par les concessionnaires?
- À quelles valeurs s'échangent les propriétés foncières et immobilières dans le quartier et alentour, dans quel contexte de marché se situe le quartier?

→ Tous ces éléments permettent de croiser disponibilité de la propriété à court terme / long terme, mutabilité du foncier et lecture des possibilités de transformation, pour **déterminer la stratégie d'intervention foncière**. Quel que soit le contexte, la question du temps est toujours centrale dans le raisonnement.

# CHAPITRE 2

## choisir les bons outils pour mobiliser le foncier au bon rythme

**A**acquérir, porter, organiser les échanges fonciers et mobiliser les procédures au bon moment : l'action foncière désigne l'ensemble des mesures et outils à mettre en place pour mener les processus de transformation du quartier. Elle impacte directement les calendriers, et les coûts, et induit un certain nombre de risques juridiques et opérationnels devant être de ce fait anticipés.

Pour garantir l'efficacité, un dialogue à la fois en amont pour débattre de la façon dont vont se partager les responsabilités entre les opérateurs (commune, intercommunalité, bailleurs, opérateurs fonciers, aménageurs...) et en aval pour en piloter la mise en œuvre, doit impérativement être mis en place.

# SECTION 1

## La définition du cadre d'intervention global

L'ensemble des éléments rassemblés au cours de l'état des lieux, permet au porteur de projet de définir le cadre de l'intervention foncière à opérer.

L'exercice nécessite de croiser deux choses :

→ **Les enseignements apportés par l'état des lieux foncier initial** tel que décrit dans le chapitre 1, et les analyses de dureté qui peuvent en découler ;

→ **Les approches transversales apportées par toutes les autres composantes du diagnostic initial** : diagnostic urbain et paysager, diagnostic mobilité, diagnostic programmatique, diagnostic de la situation de gestion urbaine de proximité, diagnostic du patrimoine social.

Sur ce dernier sujet, le travail doit être mené de façon évidemment partenariale, et notamment dans le cadre de quartier d'habitat social en référence aux documents stratégiques dont le bailleur s'est doté : son Plan Stratégique de Patrimoine (PSP) et la Convention d'Utilité Sociale (CUS).

### LE SAVIEZ-VOUS ? Le PSP et la CUS comme documents stratégiques

Le Plan Stratégique de Patrimoine (PSP) défini à l'article L411-9 du code de la construction et de l'habitation (CCH) est un document obligatoire dont doivent se munir les bailleurs sociaux. Il comprend un diagnostic patrimonial, la définition des orientations patrimoniales sur 5 à 10 ans et détaille la politique de développement de l'organisme.

En ce sens, il intègre les interventions prévues en Quartier Prioritaire de la Politique de la Ville (QPV), et en projette même les effets financiers dans des simulations souvent appelées « Visial » du nom du logiciel devenu l'outil de référence de la profession HLM pour la réalisation des prévisionnels financiers à moyen terme.

Le PSP est un prérequis pour formaliser une Convention d'Utilité Sociale (CUS). Cette convention, définie aux articles R445-2-2 à R445-2-10 du CCH, est un contrat passé entre le bailleur social et l'État. Au-delà de la formalisation d'un état des lieux patrimonial, la CUS définit les orientations stratégiques de l'organisme social relativement à sa politique patrimoniale et sociale.

Il est intéressant de s'appuyer sur de tels documents pour préciser la stratégie d'intervention foncière, sur le parc social.

Pour le porteur de projet, le but de ce travail est d'**établir la feuille de route opérationnelle de la transformation urbaine qui ressort des débats collectifs et des arbitrages politiques**. D'un point de vue assez pragmatique, il s'agit de **programmer des actions à entreprendre par le maître d'ouvrage et des outils à mobiliser**.

Cette approche de type « programmatique » **doit être également couplée à une approche tactique où il s'agit d'identifier des ressources d'appui dont le projet peut disposer**, qui peuvent être financières, matérielles, ou foncières, ce qui amène dans ce dernier cas à parler de « foncier stratégique ». Prise en ce sens, la stratégie d'intervention foncière est alors une vision qui détermine les périmètres d'intervention (stratégie de plan) et peut même influencer ou aider à la définition des objectifs politiques selon ce qu'il est possible de réaliser ou non.

**Quel que soit le contexte, la question du temps est toujours centrale dans le raisonnement**. La complexité des montages, l'évolutivité des projets liée aux opportunités pouvant se présenter mais aussi l'attente d'un marché plus porteur impliquent de se mettre en capacité d'accepter un calendrier de mise en œuvre plus long, de sauvegarder des avenir possibles et de savoir gérer l'incertitude.

**Élaborée sur la base de l'analyse préalable et l'état des lieux foncier**, la stratégie d'intervention foncière **a ainsi comme objectif d'arrêter également le « juste » moment et la temporalité nécessaire à la mutabilité d'un site afin de pouvoir engager les opérations avec le maximum de succès**. Cette temporalité pourra dépendre du processus de désenclavement du quartier, de la situation du marché local, de la réalisation d'équipements ou encore d'interventions sur le parc privé ou social existant voisin.

## ZOOM THÉMATIQUE

### L'évolution potentielle du Plan Local d'Urbanisme (PLU) à prévoir dans la feuille de route

La question des règles juridiques de construction attachées à une parcelle et formalisées dans le Plan Local d'Urbanisme (PLU) est un des sujets de la feuille de route opérationnelle. Les règles existantes ressortent *in fine* souvent comme inadaptées au projet et il convient donc de les faire évoluer.

Au stade de l'état des lieux, il convient pour cela d'examiner dans quelle mesure le règlement permettra l'évolution de la forme bâtie souhaitée pour le projet de renouvellement urbain. Si nécessaire, il faudra prévoir, dans la feuille de route, les modalités d'évolution du document d'urbanisme à

l'initiative de la collectivité compétente, pour permettre la réalisation du projet retenu.

Il s'agira soit d'instituer de nouveaux outils réglementaires permettant de maîtriser l'aménagement ou de l'orienter, soit de supprimer ou d'amender des outils réglementaires existants qui sont devenus obsolètes ou inappropriés.

Selon les cas, la procédure sera celle de la révision du PLU (art. L.153-31 à 33 et R.153-11 code de l'urbanisme), de la révision « allégée » du PLU (article L. 153-34 et 35 et R.153-12 code de l'urbanisme.) ou encore de la modification (art. L.153-36 à 48 code de l'urbanisme). À noter que le PLU peut également évoluer dans le cadre d'une procédure de Déclaration d'Utilité Publique (DUP), qui donne lieu à une mise en compatibilité du PLU.

## 3 questions à

**Raphaël MUNNICH**

Chargé de Mission Territoriale au sein  
de l'Agence Nationale de la Rénovation Urbaine

### **Quels sont selon vous les éléments clés d'une bonne stratégie d'intervention foncière en projet NPNRU ?**

L'intervention publique en matière de renouvellement urbain vise à résoudre des dysfonctionnements qui sont bien souvent inscrits dans la trame foncière des quartiers : un espace public sur dalle de domanialité privée, des parkings en copropriété avec de multipropriétaires, des vastes cœurs d'îlot d'usage résidentiel mais de statut public, des quartiers d'habitat ancien dégradé avec sur-division des logements par des propriétaires indécidés...

Pour chaque quartier, pour chaque projet, un questionnement est à mener au prisme du foncier pour construire les réponses au cas par cas. Le projet doit aboutir à une configuration à terme où le foncier – le sol, son découpage parcellaire, sa propriété, sera à nouveau mutable et évolutif pour les années à venir. Quelle que soit la problématique foncière rencontrée la question de « comment procéder ? », doit être pensée en même temps que l'élaboration du projet.

### **La question du temps est toujours centrale dans la réflexion. À quel moment intervient-elle et comment la prendre en compte ?**

La question des échelles de temps est centrale dans la conduite des projets : le temps de la transformation urbaine, le temps du quotidien des habitants, le temps du mandat électoral des porteurs de projet sont disjoints et difficiles à concilier. Un retard de dix-huit ou vingt-quatre mois dans le déploiement du projet peut avoir des impacts importants dans sa perception par les acteurs et notamment les habitants. C'est pourquoi j'invite les porteurs de projet et les délégations territoriales que j'accompagne à

engager dès le démarrage du projet les procédures de Déclaration d'Utilité Publique qui s'avèrent généralement nécessaires, en temps masqué de la conduite des négociations amiables. Cela peut sembler une évidence mais une telle démarche nécessite une mobilisation et un portage politiques importants. Je rappelle également que la procédure de fixation indemnitaire peut être engagée dès l'issue de l'enquête publique sans attendre l'achèvement de la procédure administrative, ce qui peut faire gagner un temps précieux. Dans le cas d'acquisitions amiables, il est important d'acquiescer au juste moment : ni trop tôt, ni trop tard, afin de limiter les frais de portage foncier et surtout les contraintes de gestion et de surveillance des biens.

### **Quelle analyse faites-vous de la façon dont cette étape du travail a été travaillée dans le cadre des protocoles de préfiguration ?**

La phase de protocole a dû permettre aux collectivités de construire des réponses à la hauteur des enjeux rencontrés dans les quartiers et d'augmenter l'ambition des projets. Lorsqu'ils étaient nécessaires des diagnostics fonciers ont pu être menés pour élaborer les projets de renouvellement urbain. Par ailleurs, au démarrage opérationnel du projet il est important de prendre en compte l'enjeu d'associer les habitants : pour poursuivre et amplifier la démarche de co-construction précédemment engagée, en l'approfondissant sur des aspects précis, et également pour continuer à informer et communiquer sur le projet, ses objectifs stratégiques et ses implications concrètes. Dans cette démarche les conseils citoyens peuvent apporter une aide précieuse.



# Dame Blanche Nord - Garges

## La stratégie d'intervention foncière

### Contexte et enjeux

La ville de Garges compte aujourd'hui 48 % de logements sociaux. Dame Blanche Nord est un quartier monobailleur de 1800 logements et de 150 logements en copropriété dégradée.

Directement desservi par le RER et le tramway, le quartier demeure néanmoins enclavé et la problématique du stationnement est récurrente.

Il compte de nombreux équipements, pour certains en voie d'obsolescence. Les nombreux espaces verts et espaces publics doivent être requalifiés.

Les principaux enjeux sont de : désenclaver le quartier et l'ouvrir, tout en valorisant la trame verte, repenser les liens interquartiers, repositionner l'offre commerciale à l'échelle de la commune, diversifier l'habitat et l'offre de logements et favoriser les parcours résidentiels, restructurer et renforcer l'offre d'équipements et de services.



### Repères

- QPV : Dame Blanche Nord
- Superficie du périmètre projet : 29 ha
- Nb total d'habitants : 5 000
- Montage opérationnel prévu : ZAC
- Coût total du projet : 200M€  
(hors reconstitution de l'offre : +118M€)
- Durée de l'opération : 10 ans
- Date de convention NPNRU : S2 2021
- Principaux partenaires du projet :  
ANRU, Métropole, Région, ANAH, Ville, 3F

### Programme

#### Habitat

- Démolition : 735 logements sociaux
- Construction : 197 logements sociaux,  
3 PLS, 156 AFL, 25 accession aidée,  
296 logements accession libre
- Réhabilitation : 1062 logements sociaux

#### Équipements publics

- Démolition / reconstruction :  
2 groupes scolaires, antenne jeunesse
- Construction : centre social, pôle sportif

#### Immobilier économique

- Démolition : centre commercial  
(1 pharmacie, Maison de quartier)
- Construction : 2 cellules commerciales  
et un centre commercial.

Vue aérienne du quartier, source : Google Earth

## Définition d'une stratégie d'intervention

À Garges, le bailleur Immobilière 3F a participé au renouvellement du quartier Dame Blanche Nord – où il est monobailleur. La stratégie d'intervention foncière a été développée en amont de la signature de la convention ANRU – ce qui a permis un démarrage anticipé des opérations de démolition-construction sur le quartier.



### 3 questions à

**Maud COGNACQ**

Responsable des projets urbains, Immobilière 3F

#### Comment avez-vous défini la stratégie foncière d'intervention sur le quartier de la Dame Blanche Nord ?

La stratégie d'intervention foncière a notamment été définie en considérant les problématiques liées à l'insécurité, à la gestion des bâtiments, à l'état du bâti et au maillage viaire. Cela a permis dès une phase amont de hiérarchiser les sujets d'intervention. L'enjeu a été de mettre en œuvre un projet urbain cohérent dans son ensemble. La priorisation des sites d'intervention s'est également dessinée à partir de l'analyse du potentiel de mutabilité des différents sites. À titre d'exemple, le foncier situé au nord du quartier était disponible plus rapidement, ce qui a permis de développer un projet en amont du NPNRU sur ce site. La stratégie d'intervention foncière doit donc être déterminée en considérant les usages et urgences actuels mais également les opportunités foncières qui sont à même de permettre l'amorce du projet urbain.

#### Comment êtes-vous parvenus à adapter cette stratégie ?

Notre stratégie d'intervention foncière s'est construite en amont de la convention ANRU afin d'anticiper un maximum le projet. Celle-ci a été développée dans le cadre d'une approche itérative avec la Ville dès 2011-2012. Ce partenariat avec la Ville a été très important afin d'identifier les fonciers mutables et de discuter la stratégie de diversification de l'habitat sur le quartier. De même, une étroite collaboration a été mise en

place avec l'urbaniste, l'Atelier Ruelle. Enfin, une démarche de concertation a été déployée auprès des habitants. Ils ont notamment été concertés sur des questions relatives aux espaces publics et résidentiels.

#### Quels ont été les potentiels blocages dans la mise en œuvre du projet et comment a-t-il été possible de les dépasser ?

Nous avons rencontré deux points problématiques, qui n'avaient pas été identifiés en amont. Le premier a été celui de la chaufferie présente sur site et propriété de I3F. Elle alimente l'ensemble des bâtiments, aussi la question s'est posée de savoir qui pourrait assurer à terme l'exploitation de l'équipement. Il a été entendu que I3F n'avait pas vocation à assurer ce rôle, mais qu'en parallèle, il était nécessaire de conserver un réseau de chauffage urbain – sans quoi cela risquerait d'accroître la fragilité de la copropriété existante. Il a alors été décidé qu'un acteur privé – qui reste encore à déterminer – viendrait prendre le relais pour assurer la gestion du réseau de chauffage urbain. Un autre sujet a été celui de la copropriété. Cette dernière est en Plan de Sauvegarde et Grand Paris Aménagement (GPA) va acquérir certains lots pour participer à son redressement. Et grâce au PIV (Plan d'Investissement Volontaire) d'Action Logement, I3F pourrait être en mesure de s'impliquer durablement dans le redressement de cette copropriété dans le cadre d'un partenariat avec la Ville et GPA.

# SECTION 2

## Les acteurs mobilisés et les maîtres d'ouvrage

**U**ne multitude d'acteurs contribuent à la mise en œuvre de la feuille de route opérationnelle et à la mobilisation du foncier pour réaliser le projet de renouvellement urbain.

Parmi ceux-ci :

- Les **propriétaires et occupants des fonciers** existants bien sûr, dont les propriétaires privés, les bailleurs sociaux ou les locataires;
- Les **villes et intercommunalités**;
- Les **opérateurs** amenés à intervenir pour acquérir, porter ou transformer le foncier, comme les aménageurs ou les Établissements Publics Fonciers (EPF);
- Les **promoteurs**;
- L'**État** et notamment :
  - La Direction Immobilière qui se charge de fournir des estimations de valeur nécessaires avant cession ou acquisition de foncier par les collectivités;
  - Les services préfectoraux et tribunaux de grandes instances dans le cadre des procédures d'expropriation;
- Les **financeurs** (ANRU, Région, Département, Union européenne...);
- Les **prestataires** impliqués dans le processus (urbanistes, notaires, géomètres-experts, avocats, expert foncier...);
- Les **habitants et usagers**.

Ces acteurs interviennent à différents titres ou à différentes étapes du projet : en tant que maîtres d'ouvrage d'opérations, financeurs, usagers, ou entités institutionnelles impliquées dans la mise en œuvre de certaines procédures publiques.

Pour ce qui est de la mise en œuvre opérationnelle, il convient de distinguer parmi les quatre natures d'opérations d'aménagement financées par l'ANRU, celles relevant d'une maîtrise d'ouvrage direct des bailleurs sociaux (démolition), de celles relevant de

maîtrises d'ouvrage plus diverses (recyclage d'habitat privé, aménagement d'ensemble).

Quoi qu'il en soit, sauf cas particulier d'opérations d'intérêt national, **l'intercommunalité reste au cœur du processus** : au-delà de son rôle de pilote du projet de renouvellement urbain et d'arbitre sur les grands objectifs stratégiques, elle est dans la majorité des cas compétente pour réaliser l'opération d'aménagement d'ensemble; opération charnière pour transformer le quartier (**voir l'annexe dédiée aux compétences des collectivités**).

Mais outre le porteur de projet, certains des acteurs ont également un rôle central majeur dans la mise en œuvre du projet :

- **La ville** qui intervient selon ses compétences, notamment en assurant la maîtrise d'ouvrage des opérations sur les équipements scolaires sociaux, sportifs, ou selon le transfert de compétence avec l'intercommunalité et le mode de réalisation choisi, sur les travaux d'aménagement;
- **Les bailleurs sociaux** qui *a minima* assurent la maîtrise d'ouvrage des opérations sur leur parc (démolition, réhabilitation, résidentialisation), mais qui peuvent également être aménageurs comme indiqué ci-après, constructeurs voire porteurs de logements au sein d'ensemble immobiliers privés;
- **Les aménageurs** (Société d'Économie Mixte - SEM, Société Publique Locale - SPL, Établissement Public d'Aménagement - EPA/ Établissement Public Foncier - EPF, bailleurs sociaux, promoteur), qui, lorsque la collectivité compétente mandate ou concède l'opération (**voir la section 3, « Quelles procédures d'aménagement choisir ? » du présent chapitre**) ou dans le cas d'une opération d'intérêt national, jouent un rôle central notamment dans la fonction de coordination de l'écosystème opérationnel;
- **Les Établissements Publics Fonciers** (EPF) qui peuvent se voir confier la mission d'acquérir et de porter du foncier, généralement, pour le compte des

collectivités et qui les accompagnent dans cette ingénierie complexe à déployer, notamment en cas de mise en place d'une procédure d'expropriation. Par leur expertise en matière d'ingénierie et leurs moyens financiers, ils contribuent ainsi à faciliter le portage, la

## LE SAVIEZ-VOUS ?

### Établissements publics fonciers et copropriétés dégradées

La problématique des copropriétés dégradées est identifiée depuis de nombreuses années. Le législateur (Loi ALUR) a décidé d'introduire un nouveau dispositif servant à traiter ces copropriétés : l'**Opération de Requalification des Copropriétés Dégradées d'Intérêt National dite ORCOD-IN**, créée par décret en conseil d'État. Les établissements publics fonciers sont chargés de la mise en œuvre de ces opérations, et sont compétents pour mettre en œuvre l'opération d'aménagement. C'est le cas notamment de l'EPFIF (Établissement Public Foncier d'Île-de-France) qui pilote plusieurs de ces opérations en Île-de-France (voir la fiche projet Clichy-sous-Bois ci-après).

définition des programmes et la sortie d'opérations d'aménagement d'envergure et souvent complexes. ;  
→ **Les habitants** pour qui la transformation est faite et qu'il convient d'associer tout au long du processus.

**Chacun, par son action, contribue aux différentes étapes de transformation d'un foncier**, bâti ou non bâti, en passant par des étapes intermédiaires d'acquisition, de gestion, de relogement / évictions / transferts, de démolition, dépollution, viabilisation puis construction. Tous ces acteurs agissent dans un système de contraintes et de risques : risques opérationnels, financiers et notamment de marché pour les aménageurs, bailleurs sociaux et promoteurs, risque politique et budgétaire pour les collectivités locales... **La maîtrise de ces risques et plus globalement le bon pilotage, par le porteur de projet, de ce système complexe sont des éléments déterminants.**

Pour cette raison, une bonne pratique entre partenaires de projet est celle de l'objectivation et de la formalisation des conditions temporelles, financières et techniques d'échanges dans le cadre **de protocoles fonciers** qui permettent d'acter les engagements réciproques consentis (**voir la section 3 « Quelles procédures d'acquisition choisir ? » du présent chapitre**).

## ZOOM THÉMATIQUE

### La question de la compétence des opérations d'aménagement des projets de renouvellement urbain

La question de la compétence doit être regardée de façon spécifique.

**Les compétences des collectivités sont définies par le législateur.**

Selon l'intercommunalité, certaines sont obligatoires, d'autres optionnelles et d'autres encore facultatives. Et si les communes bénéficient de la clause de compétence générale, un EPCI ne peut exercer que les compétences qui lui ont été explicitement transférées soit par la loi, soit par ses communes membres.

Si l'aménagement de l'espace d'intérêt communautaire et la politique de la ville font la

plupart du temps partie des compétences exercées par les intercommunalités (exception potentielle à l'échelle des communautés de communes), la question reste souvent de savoir ce qui relève exactement de cet intérêt communautaire et a donc été transféré.

Et la lecture de la délibération spécifique sur l'intérêt communautaire ne résout pas toujours la question (cas par exemple des délibérations qui listent de façon restrictive les opérations d'intérêt communautaire) et ne permet pas de conclure avec certitude si l'opération d'aménagement du projet de renouvellement urbain doit être portée par l'intercommunalité.

**Le mieux est alors de prendre une délibération spécifique pour acter si les opérations relèvent de l'intérêt communautaire ou pas.**

# SECTION 3

## Quelle procédure d'aménagement choisir ?

### Une fois le foncier maîtrisé, déclassé et libéré, comment concrètement le transformer ?

Réaliser un projet de renouvellement urbain nécessite de **choisir une procédure opérationnelle d'aménagement** afin d'encadrer juridiquement la réalisation du projet, et plus particulièrement l'opération d'aménagement d'ensemble.

Le choix de la procédure d'aménagement opéré par le porteur de projet se fait en fonction :

- De la nature du site et des contraintes de départ, notamment en termes de consistance foncière (**voir le chapitre 1 « Connaître le foncier source et identifier les cas les plus complexes »**) ;
- Des remembrements à opérer ;
- Du mode de réalisation projeté ;
- De la temporalité de l'opération, du programme cible ;
- Et plus globalement du projet visé.

#### → Les outils de remembrement

La trame cadastrale est structurante de l'organisation urbaine et reflète, par la forme des parcelles et leur organisation, la manière dont s'est construite la ville. Dans le cadre d'un projet, les nécessités de faire évoluer le foncier relèvent de plusieurs logiques non exclusives les unes des autres :

→ **Les enjeux de régularisation de propriété foncière** : modification des limites entre la domanialité privée, des bailleurs sociaux par exemple, et la domanialité publique en vue par exemple de la régularisation de la gestion des espaces publics, ou de programme de résidentialisation ;

→ **Les enjeux de densification foncière de parcelles** disposant de réserves de constructibilité et qui conduisent donc à créer de nouveaux terrains à bâtir ;

→ **Les enjeux de conduite de véritables projets d'aménagement d'ensemble** nécessitant la création de voiries, d'espaces publics et de lots à bâtir qui amènent à une modification plus complète de la trame foncière.

En fonction des enjeux et du contexte, **divers modes de divisions foncières peuvent alors être mobilisés par les maîtres d'ouvrage des opérations** (**voir chapitre 4 – la section 1 « Remember »**), à commencer par l'aménageur qui joue le rôle de centralisateur des échanges et de pilote du remembrement, ou par les maîtres d'ouvrage et propriétaires qui s'échangent la propriété foncière pour engager leurs opérations :

→ Dans le cas de régularisation foncière : un simple **Document Modificatif du Parcellaire Cadastral (DMPC)**<sup>6</sup> établi par un géomètre ;

→ Lorsque les divisions sont réalisées dans le cadre d'un projet immobilier précisément défini : une **division primaire**<sup>7</sup> ou un **permis de construire valant division**<sup>8</sup> ;

→ Lorsque la division a pour objet de créer un ou plusieurs terrains à bâtir : à l'exception de celles faites en Zone d'Aménagement Concertée (ZAC), la division foncière constitue un lotissement<sup>9</sup>.

#### → Les modes de réalisation

(**voir l'annexe dédiée aux modes de réalisation**)

6. Document d'arpentage établi en application de l'article 25 du décret n° 55-471 du 30 avril 1955

7. Article R. 442-1 du code de l'urbanisme

8. Article R.431-24 du code de l'urbanisme

9. Article L.442-1 du code de l'urbanisme

Plusieurs modes de réalisation existent pour réaliser un projet. Ils se différencient selon notamment : la place de la collectivité compétente (**voir l'annexe dédiée aux compétences des collectivités**) dans le processus opérationnel, les risques qu'elle supporte et son contrôle sur ce qui sera réalisé.

Sauf cas particulier comme celui des opérations d'intérêt national par exemple, la collectivité locale compétente, commune ou intercommunalité, doit notamment **identifier si l'opération sera menée** :

#### → En régie

La collectivité assume la maîtrise d'ouvrage du projet, et prend à sa charge les risques juridiques et financiers liés. Ce choix nécessite de bénéficier en interne de ressources suffisantes pour mener à bien l'opération (mise en place d'une équipe de projet), en s'appuyant au besoin sur des Assistants à Maîtrise d'Ouvrage (AMO).

#### → Par le biais d'un mandat

La collectivité signe un contrat par lequel elle externalise une partie de la gestion opérationnelle de l'opération. La responsabilité de la collectivité n'est en revanche pas transférée : le mandataire agit au nom et pour le compte de la collectivité. Concrètement **les maîtres d'ouvrage peuvent utiliser deux types de mandat** :

- Le mandat dit loi MOP, prévu dans le code de la commande publique qui a codifié la loi de 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée. Il est souvent utilisé pour confier à un tiers la réalisation d'ouvrage de superstructure de l'opération ;
- Le mandat dit « d'aménagement » initié par la loi ALUR de mars 2014, dont le régime est traduit principalement à l'article L. 300-3 du code de l'urbanisme, qui permet de confier à un mandataire la réalisation d'études (par exemple les études préalables nécessaires à une opération d'aménagement), la réalisation de travaux ou construction d'ouvrages et de bâtiments, voire l'achat et la revente de biens fonciers.

#### → Ou dans le cadre d'une concession d'aménagement

La collectivité signe un contrat par lequel elle confie à un tiers, public ou privé (Société d'économie mixte - SEM, société publique locale d'aménagement - SPLA...), la réalisation de l'opération d'aménagement ; elle transfère ainsi sa maîtrise d'ouvrage.

Concrètement, l'aménageur peut assurer les acquisitions foncières des biens utiles à l'opération, la réalisation des études, la maîtrise d'ouvrage des travaux des équipements d'infrastructure et de superstructure<sup>10</sup> (équipements publics) et la commercialisation des fonciers viabilisés.

La sécurisation de la mise en œuvre des opérations complexes, notamment sur le parc privé, nécessite bien souvent un opérateur ayant des compétences spécifiques. **La concession d'aménagement** s'avère alors souvent plus adaptée.

Compte tenu du contexte propre aux projets de renouvellement urbain, dans lesquelles les recettes de cession de charge foncière sont souvent réduites et ne permettent pas de couvrir la totalité des risques inhérents à l'opération, celle-ci est souvent concédée sans transfert du risque économique et le contrat relève juridiquement des marchés publics.

En matière de mode de réalisation, et même si le lotissement peut tout à fait être mené en concession ou à l'inverse, une ZAC menée en régie par une collectivité, **il n'est pas rare que la mise en place d'une ZAC se couple à celle d'un traité de concession.**

#### → Les procédures (voir chapitre 4 – la section 2 « Mener les travaux de préparation des sols et de VRD »)

Au même titre que pour les modes de réalisation, **il existe plusieurs procédures opérationnelles pour encadrer juridiquement la réalisation du projet.**

10. L'infrastructure désigne les éléments, ouvrages ou installations qui supportent en partie ou en totalité une structure ou un réseau (fondation d'une construction, réseaux d'assainissement, réseaux électriques, réseaux téléphoniques. Les équipements de superstructure désignent les équipements bâtis (école, gymnase, etc.).

Parmi celles-ci et lorsque le projet induit remembrement, viabilisation et cessions foncières, **le choix se fait souvent entre :**

→ **La mise en place d'une ZAC ;**

**La ZAC**<sup>11</sup> est une procédure intégrée initiée par la personne publique permettant de diviser, organiser le financement des équipements, intégrer l'évaluation environnementale, modifier le Plan Local de l'Urbanisme (PLU), et contrôler les cessions des fonciers. Elle implique une plus grande préparation de l'opération d'aménagement à travers des étapes réglementairement plus formalisées (dossier de création et dossier de réalisation, concertation).

→ **Ou l'utilisation de permis d'aménager.**

*A contrario*, **le permis d'aménager (PA)**<sup>12</sup> ne constitue qu'une autorisation d'urbanisme et n'ouvre droit qu'à la division foncière. Les autres problématiques inhérentes aux opérations d'aménagement ne sont pas traitées par le PA et doivent donc faire l'objet de démarches menées en parallèle : financement des équipements publics, modification de PLU, contrôle des cessions foncières... De plus, le permis d'aménager peut-être soumis selon son envergure à évaluation environnementale.

**À noter :** dans le cas des grands ensembles de logements locatifs sociaux, lorsque le périmètre du projet comprend différents secteurs sur lesquels les terrains et immeubles appartiennent majoritairement à un seul propriétaire, une réalisation sectorisée peut être envisagée avec la mobilisation par chacun de procédures hors ZAC et la réalisation des équipements d'infrastructure par la collectivité.

Cette solution permet d'éviter la lourdeur des ZAC et conduit à des valorisations foncières directes dans les différents bilans des opérateurs. Pour autant, elle ne permet pas toujours de répondre à la complexité d'ensemble du projet : il peut alors être nécessaire de positionner un acteur central capable de piloter le projet et de cadencer sa mise en œuvre et notamment les échanges fonciers nécessaires.

Dans ce cas de mise en œuvre sectorisée, se pose

aussi la question de la participation au financement des équipements, des opérations portées par chaque propriétaire, ainsi que de l'appréciation du projet global par rapport aux contraintes d'évaluation environnementale (**voir chapitre 4 – section 2, zoom thématique « Les autorisations ou déclarations préalables à bien anticiper pour ne pas ralentir le démarrage des travaux »**).

Il est à noter que **l'ANRU demande sur ce point que le porteur de projet garantisse le caractère opérationnel du montage choisi et le réalisme du calendrier qui en découle** : modifications du PLU, mise en place d'une ZAC, d'un Projet Urbain Partenarial (PUP) ..., délai de contractualisation avec un mandataire ou un aménageur éventuel, mobilisation de toutes autres procédures juridiques nécessaires.

11. Articles L311-1 à L311-8 du code de l'urbanisme

12. Articles R421-19 à R421-22 du code de l'urbanisme

## Le financement des équipements publics

La programmation des équipements à créer pour accompagner le renouvellement urbain du quartier (qu'il s'agisse d'équipements d'infrastructure réalisés au sol ou en sous-sol, principalement la voirie et les réseaux, ou d'équipements de superstructure, groupes scolaires, équipements culturels ou sportifs) pose bien souvent la question de leur financement. **Plusieurs outils existent pour recueillir une participation.**

L'outil de référence en matière de fiscalité de l'urbanisme est la **taxe d'aménagement (TA)**, définie aux articles L331-1 et suivants du code de l'urbanisme, et plus particulièrement sa part locale qui finance plus spécifiquement les équipements de « proximité ». C'est elle qui vise à financer la réalisation des équipements publics induits par l'urbanisation à l'échelle de la commune ou de l'intercommunalité. Le taux de droit commun pour la part locale (situé entre 1 et 5 %), peut être majoré dans certains secteurs par une délibération motivée jusqu'à 20 % en présence d'enjeux d'urbanisation particuliers (article L. 331-15 code de l'urbanisme).

En tant qu'outil d'aménagement opérationnel intégré, **la ZAC** est également un outil de financement des équipements à travers son bilan. L'objet d'une ZAC est en effet de faire réaliser les équipements publics nécessaires à l'accueil de nouvelles constructions par l'aménageur. Le programme des équipements publics à réaliser constitue une pièce obligatoire du dossier de réalisation de la ZAC. L'aménageur répercute le coût des équipements aux constructeurs dans le prix des terrains qu'il leur cède. Si le terrain ne passe pas par l'aménageur, une convention de participation est signée entre le constructeur et l'aménageur. L'exonération de taxe d'aménagement des constructeurs en ZAC est subordonnée à la prise en charge par l'aménageur d'un minimum d'équipements publics qui sont, pour ce qui est des ZAC de

rénovation urbaine, les voies d'accès aux immeubles inclus dans le périmètre de rénovation et les réseaux qui leur sont rattachés ainsi que les espaces verts et les aires de stationnement correspondant aux seuls besoins des habitants des immeubles concernés.

**Dès lors que ce minimum d'équipements publics cités ci-avant est pris en charge par l'aménageur, l'exonération de la part communale de la Taxe d'aménagement (TA) est de droit, même si d'autres équipements publics d'infrastructure ou de superstructure réalisés dans la ZAC ne sont pas pris en charge par l'aménageur.** Dans le cas où l'intégralité des équipements publics ainsi définis n'est pas financée par l'aménageur de la ZAC en revanche, il n'y a pas exonération de la taxe d'aménagement.

Le **Projet Urbain Partenarial (PUP)** se présente quant à lui comme une alternative à la ZAC pour cadrer le financement des équipements. À la différence de la ZAC, il ne s'agit pas d'une procédure d'urbanisme opérationnel, mais uniquement d'un outil de financement conventionnel. **La signature d'une convention de PUP entraîne l'exonération de plein droit de la taxe d'aménagement, part locale,** pour les autorisations délivrées dans son périmètre et pour une durée déterminée motivée par la collectivité signataire de la convention. Le PUP connaît deux modes de mise en œuvre : le PUP à convention unique qui vise à répondre aux besoins en équipements publics d'une opération et la zone de PUP, qui permet de répondre aux besoins en équipements publics (infrastructure et superstructure) de plusieurs opérations.

**Le choix du bon outil est une des questions que les collectivités doivent se poser en phase de montage de leur projet.** À noter néanmoins que ce choix se fait sous contrainte : les participations ZAC ou PUP et la majoration de la taxe d'aménagement doivent porter sur des équipements à réaliser pour les besoins du secteur concerné (principes de nécessité et de causalité); les montants doivent correspondre aux besoins générés par le projet (principe de proportionnalité); et les charges doivent être (en pratique) « supportables » pour les opérateurs, ce qui, compte tenu des marchés immobiliers dans les quartiers, peut limiter les possibles.



# Vaulx-en-Velin, Grand Lyon

## Concession d'aménagement

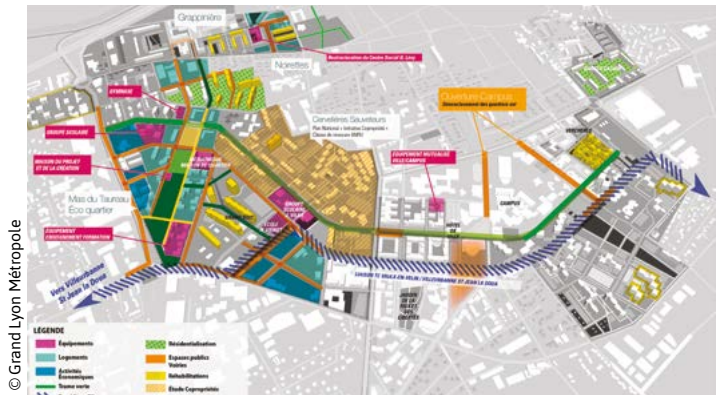
### Contexte et enjeux

Le quartier Grande Île a bénéficié d'un premier PRU entre 2005 et 2018 qui a bien amorcé la transformation urbaine de la ZUP. Néanmoins, certaines problématiques ont persisté dont un manque de transport en commun et d'équipements publics, l'absence de mixité fonctionnelle et une mixité sociale limitée.

Il est donc apparu nécessaire de désenclaver le quartier en l'arrimant davantage au territoire métropolitain. Le développement économique est un élément de la stratégie déployée avec une programmation importante au cœur de la ZAC du Mas du Taureau. Enfin, le projet NPNRU se structure autour d'une ambition d'exemplarité très forte, se traduisant par la création de l'écoquartier Mas du Taureau et la réalisation d'équipements clés de proximité et de plus grand rayonnement.

### Repères

- QPV : Grande Île
- Superficie périmètre projet : 132 ha
- NB total d'habitants : 21000
- Montage opérationnel prévu : multi-ZAC
- Coût total du projet : 235 M€ HT
- Durée de l'opération : 2016-2033
- Date de convention : 2020
- Principaux partenaires du projet : Métropole, Ville, ANRU, Dynacité, Est Métropole Habitat, Grand Lyon Habitat, Alliade Habitat, SERL



Grand Projet de Ville Vaulx-en-Velin

Les objectifs :

- Diversifier l'habitat,
- Développer l'activité éco
- Écoquartier Mas du Taureau
- Relier la Grande Île à la Métropole
- Renforcer le continuum universitaire

### Programme

#### Habitat

- Démolition : 437 logements sociaux
- Construction : 1460 logements privés
- Réhabilitation : 1882 logements sociaux

#### Équipements publics

- 1 médiathèque-Maison de quartier, 2 écoles, 1 centre social, 1 équipement mutualisé ville-campus

#### Immobilier économique

- 25600 m<sup>2</sup> d'activité économique (filière BTP)
- 2300 m<sup>2</sup> de surfaces commerces



## 3 questions à

**Sandrine SANCHEZ**

Directrice du GPV Vaulx-en-Velin,  
Grand Lyon Métropole

### **Le QPV de la Grande Île se compose de plusieurs secteurs opérationnels de natures différentes : quels sont les modes de réalisation que vous avez retenus selon les secteurs ?**

Le QPV s'étend sur un grand territoire et nous avons en effet plusieurs dispositifs en place : certains datent de la mise en œuvre du premier programme ANRU, d'autres porteront le NPNRU. Il y a par exemple une ZAC sur le secteur Hôtel de Ville, réalisée en régie par la Métropole pour mettre en œuvre le PRU1. Une seconde ZAC sur le secteur Mas du Taureau, concédée à la SERL, portera quant à elle une partie du programme NPNRU. Sur le reste du QPV, d'autres modes de réalisation seront mis en place dont certains restent à définir. Par exemple le mode de réalisation de la seconde phase d'aménagement du secteur Grappinière n'a pas encore été acté (la première phase avait été conduite par le biais d'une ZAC). Pour ce qui est du secteur des copropriétés Cervelières-Sauveteurs où l'intervention est complexe avec un foncier totalement privé, la Métropole s'est dotée d'une AMO spécifique pour l'accompagner dans le choix du bon montage opérationnel.

### **Comment avez-vous fait pour choisir le bon outil au bon endroit ? Autrement dit, quels ont été les critères de choix ?**

Une partie du choix découle de la structuration foncière de ces secteurs, héritée de la ZUP et

souvent peu adaptée. Pour faire un choix éclairé il est important d'avoir un référentiel foncier solide et complet, afin de faire un état des lieux exhaustif. Il est souvent aussi nécessaire de mener une analyse spécifique des stratégies de montage et de mode de réalisation. Le sujet est parfois complexe à arbitrer, et dans ce cas l'expertise de la Métropole de Lyon et la présence d'une AMO spécifique sont d'une grande aide.

### **Comment avez-vous fait pour définir précisément le périmètre de la ZAC Mas du Taureau et pourquoi avoir retenu une concession ?**

Le choix de réaliser l'opération via une concession de ZAC sur le secteur Mas du Taureau résulte avant tout d'un arbitrage réalisé à l'échelle métropolitaine. Il s'agissait de hiérarchiser la complexité propre aux opérations sur l'ensemble du territoire métropolitain, en parallèle de l'étude de la capacité d'action de la Métropole. Le secteur Mas du Taureau du fait de sa taille conséquente (40 ha) et de l'intervention sur dalle commerciale comportait une certaine complexité foncière – qui a motivé l'arbitrage métropolitain à la fois sur la procédure et le mode de réalisation.

# PRU Champratel / Grande Plaine, Clermont-Ferrand

## Le renouvellement urbain en régie directe

### Contexte et enjeux

Situé en limite de la commune de Gerzat, l'ancien quartier Champratel est construit dans les années 1970 et fait partie des quartiers Nord de Clermont-Ferrand.

Après une première vague de démolition en 2003, un projet global d'aménagement est validé par un conventionnement avec l'ANRU en 2006. Celui-ci vise notamment à améliorer la qualité résidentielle de près de 300 logements sociaux et opérer, le long de l'axe du tramway, à la construction de 600 nouveaux logements en favorisant la mixité d'occupation et de formes urbaines : 300 sur le temps ANRU, puis 300 autres, post convention.

### Repères

- QPV : territoire nord
- Superficie du périmètre projet : 19 ha
- Nb total d'habitants : 1800
- Montage opérationnel prévu :  
Division primaire
- Coût total du projet :  
8,9 M€ HT
- Durée de l'opération :  
2006-2018
- Date de convention  
PNRU : 2006
- Principaux partenaires  
du projet : ANRU, Ville,  
Clermont Métropole

### Programme

#### Habitat

- Démolition : 364
- Construction : 300 logements en phase ANRU, dont 1/3 logements locatifs sociaux, 1/3 lots libres et 1/3 accession sociale, 90 prévus pour AFL
- Réhabilitation : 300

#### Équipements publics

- Construction : groupe scolaire Fousson : 1695 m<sup>2</sup>
- Réhabilitation : 0

#### Immobilier économique

- 2244 m<sup>2</sup> de SP



© ville de Clermont-Ferrand

Square Rosa Parks, Quartier de la Grande Plaine, Clermont Ferrand



## 3 questions à

**Nadège COUTOULY**

Chef du service RU et Politique de la Ville et

**Camille PÉREZ**

Chargée d'opération d'aménagement,  
Clermont Auvergne Métropole

### Quelles sont les raisons qui ont amené à choisir la régie publique hors ZAC pour la réalisation du premier PRU sur le quartier ?

**Camille PÉREZ :** Je pense que la réglementation, en particulier environnementale, à l'époque et la culture du « faire » des services techniques de la ville, puis de la métropole a assez naturellement fait pencher la balance pour une réalisation en régie sans procédure de ZAC. Il faut dire qu'une bonne partie des emprises était non-bâtie (terrains de foot, friches, délaissés) et maîtrisée par la ville. Nous visions également une mise en œuvre par macro-lots qui permettait *a priori* de mener sans difficulté le remembrement via des procédures de division primaire et des PC valant division. La collectivité souhaitait conserver la maîtrise d'ouvrage des voiries et nous n'avions pas d'enjeu de financement des équipements publics... Ce choix de partir hors ZAC nous a permis de nous donner de la souplesse et de la maîtrise, avec une vraie qualité des aménagements, approprié par les services, et une concertation en continu avec des services de la ville et les habitants, ce qui est moins le cas sur nos expériences de ZAC concédé comme Trémonteix par exemple.

### Ce choix initial vous a peut-être aussi permis d'enclencher plus rapidement la mise en œuvre ? Quel bilan tirez-vous de ce choix initial ?

**Camille PÉREZ :** L'ampleur du projet exigeait de toute façon la réalisation d'une étude d'impact et l'obtention d'une autorisation environnementale : le gain de temps par rapport à une procédure intégrée comme la ZAC était donc relatif. Pour ce qui est du bilan, il faut souligner que ce choix amène plusieurs conséquences. Il nécessite d'avoir

systématiquement recours à des procédures de divisions qui peuvent rapidement devenir chronophages. Ce fut le cas lorsque nous avons dû reprendre l'arpentage des îlots en raison des difficultés de commercialisation sur certains macro-lots. Organiser une opération hors ZAC est également plus complexe pour conserver une vision financière globale du projet et ne pas perdre l'historique et la vision d'ensemble lors des chargements d'équipe au fil du temps. Le pilotage peut, lui aussi, s'avérer plus délicat : les services techniques et les parties prenantes doivent être parfaitement coordonnés.

### Fort de vos expériences lors des premiers PRU, quelles modalités de réalisation envisagez-vous pour les prochaines opérations à venir ?

**Nadège COUTOULY :** Nous réinterrogeons depuis quelques années nos modes de « faire ». Tout d'abord parce que la métropole créée en 2018 dispose de nouvelles compétences, et que nous nous sommes dotés d'une SPL, ce qui nous permet d'être mieux outillés pour porter les projets en renouvellement urbain. Nous avons confié à notre SPL la phase pré-opérationnelle par mandat d'études et nous pouvons envisager comme cela de recourir à notre aménageur en *in-house*, c'est-à-dire avec prestations intégrées. Pour ce qui est des procédures, nous avons fait le choix de mettre en place des ZAC sur deux de nos trois quartiers en NPNRU (Saint-Jacques et Les Vergnes), la question n'étant pas encore tranchée sur le troisième, la Gauthière. Nous tirons en fait toutes les leçons du premier programme pour sécuriser l'opérationnalité de nos prochaines opérations !

# SECTION 4

## Quelle(s) procédure(s) d'acquisition choisir ?

---

**M**obiliser le foncier pour le faire entrer dans le processus de renouvellement urbain peut nécessiter de l'**acquérir**. **Comme indiqué dans le premier chapitre**, si pour les quartiers de grands ensembles de logements locatifs sociaux, une majorité du foncier est partagée entre les acteurs du projet, l'intervention sur l'habitat privé notamment nécessite de mettre en place des procédures d'acquisition *ad hoc*.

**Tout comme le choix de la procédure d'aménagement, le choix de ces dernières est une étape stratégique** à plus d'un titre :

- Sensibilité politique de l'entrée en négociation avec les propriétaires;
- Stratégie financière permettant de saisir les opportunités et fixer les bonnes références de prix dès le départ.

Et, loin de s'exclure, **les procédures peuvent se compléter pour dessiner le fil de la stratégie d'acquisition**. Le gradient d'intervention, de l'amiable à l'expropriation, peut être déclenché de façon progressive dans le temps, en fonction du projet, du phasage, du niveau d'ambition ou de la capacité financière du porteur de projet.

Pour cela, **il convient bien souvent de déclencher les premières démarches à l'amiable tout en mettant en place, dès le départ et en temps masqué, une procédure d'expropriation de façon à sécuriser les délais**.

### → L'acquisition amiable

En première approche, **l'acquisition peut se faire à l'amiable**. C'est le cas bien sûr pour les **échanges fonciers** entre partenaires de projet. Cela peut l'être aussi pour ce qui est des fonciers privés, mais l'approche dans ce cas se déroule sans certitude sur le succès ni le délai !

Les échanges fonciers amiables entre partenaires gagnent à être anticipés et optimisés dès l'amont.

Il n'est en effet pas rare que ces échanges soient nombreux et s'échelonnent tout au long de la mise en œuvre du projet. Ils concernent des fonciers de différentes surfaces, voire situés dans plusieurs quartiers à la fois (plusieurs projets sur un territoire, avec des partenaires bailleurs récurrents entre les Quartiers Prioritaires de la politique de la Ville). Il est alors nécessaire de les anticiper pour bien les cadencer, prévoir des actes récurrents qui permettent d'opérer des transferts par « vague » (pour ne pas se retrouver toutes les semaines en signature), et traduire tout cela dans un ou des **protocoles d'échanges fonciers** par exemple. Ces derniers permettent en effet de décrire à l'avance la nature et la consistance des fonciers échangés, les surfaces, les dates d'échanges, les valeurs<sup>13</sup>.

Au-delà de ces échanges amiables entre partenaires et d'acquisitions amiables auprès de propriétaires privés, sécuriser l'opération et son planning de réalisation nécessite bien souvent d'adopter également une posture proactive, voire coercitive.

13. Attention : ce document ne constitue pas en revanche un document de justification des valeurs foncières (poste recettes) dans le cadre de l'instruction des subventions ANRU.

En dehors de la voie amiable, il existe alors plusieurs outils permettant d'acquérir le foncier : **le droit de préemption urbain et l'expropriation**.

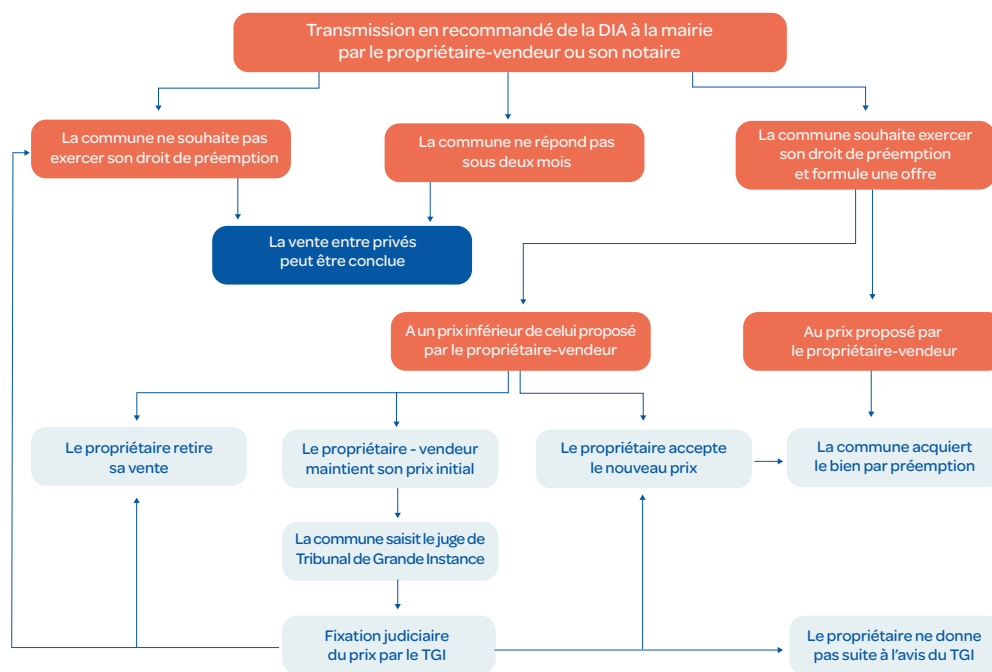
### → La préemption

**Le droit de préemption est la faculté de se substituer à l'acquéreur d'un bien que son propriétaire a mis en vente.** La compétence relative à l'institution du droit de préemption est détenue<sup>14</sup> selon les territoires par les communes ou Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI - compétents de plein droit en matière de DPU à la double condition, qu'en vertu de la loi ou de leurs statuts, ils soient compétents à la fois pour l'élaboration des documents d'urbanisme et pour la réalisation de zones d'aménagement concerté), la Métropole de Lyon, la Métropole du Grand Paris, les Établissements

Publics Territoriaux (EPT) et, dans le cas d'une carence de logements sociaux, par le préfet<sup>15</sup>.

Ce droit peut être délégué à l'État, à une collectivité locale, à un établissement public y ayant vocation ou au concessionnaire d'une opération d'aménagement<sup>16</sup>. Le droit de préemption doit être institué afin de mettre en œuvre une action ou opération relevant de l'intérêt général<sup>17</sup>, et ne peut être institué dans les territoires ne disposant pas de Plan Local d'Urbanisme (PLU), PLU intercommunal (PLUi) ou de carte communale.

Le droit de préemption renforcé (en opposition au droit de préemption simple), prévu à l'article 211-4 du code de l'urbanisme, permet d'étendre le droit de préemption à des biens qui en sont initialement exclus comme par exemple, les lots de copropriété de moins de 10 ans et les cessions de parts de SCI.



Source : Schéma Ville en Œuvre

14. Articles L. 211-1 et L. 211-2 du code de l'urbanisme

15. S'il est constaté qu'une commune n'a pas atteint son objectif de rattrapage de logements sociaux alors que le contexte communal ne le justifie pas, il appartient au préfet de prononcer la carence de cette commune par arrêté motivé conformément à l'article L. 302-9-1 du même code de la construction et de l'habitation (CCH) et exercer le droit de préemption par substitution de la collectivité.

16. Article L. 213-3 du code de l'urbanisme

17. Les modalités associées à l'exercice du droit de préemption sont précisées dans les articles L210-1 à L218-14 du code de l'urbanisme

→ **L'expropriation (voir l'annexe dédiée aux différents types de DUP)**

**L'expropriation est une procédure permettant à la puissance publique, quand l'intérêt général le justifie, de contraindre une personne privée à céder un bien, moyennant une indemnité.**

Cette cession intervient alors au bénéfice de l'entité désignée dans l'ordonnance d'expropriation<sup>18</sup>.

**Le recours à l'expropriation est souvent incontournable pour sécuriser les acquisitions auprès de propriétaires privés,** et notamment

pour obtenir la maîtrise complète de copropriétés de logements ou de commerces ou d'ensemble immobilier faisant l'objet d'une division en volumes. Peuvent être à l'origine de l'expropriation : l'État; les collectivités territoriales (régions, départements, communes); les établissements publics et les groupements d'intérêt public; et certaines personnes de droit privé chargées d'une mission de service public (ex : Caisses de sécurité sociale, concessionnaires de travaux publics...).

La procédure d'expropriation se déroule en deux étapes (voir schéma ci-après) :

→ **La phase administrative**, relative à la déclaration de l'utilité publique (DUP) et à la détermination des propriétaires concernés (enquête préalable à la DUP et enquête parcellaire, donnant lieu à deux arrêtés permettant l'obtention par la suite de l'ordonnance d'expropriation dans le cadre de la phase judiciaire)

**À noter :** la DUP ouvre aux propriétaires un droit de délaissement permettant de contraindre le bénéficiaire à acquiescer leur propriété.

→ **La phase judiciaire**, au cours de laquelle est notifiée l'ordonnance d'expropriation (qui a pour effet de transférer juridiquement la propriété du bien et les droits réels immobiliers de l'exproprié à la personne publique) ainsi que l'indemnisation de l'exproprié qui permet la jouissance du bien.

Le montant de l'indemnité est fixé soit par accord amiable sur la base d'une estimation faite par la Direction Immobilière de l'État (DIE) suite à la visite de chacun des biens, soit par le juge de l'expropriation

(qui se prononce sur le montant des indemnités en tenant compte des références de marché et non pas sur l'opportunité de l'expropriation).

**L'expropriation est une procédure à la fois longue, complexe à mettre en œuvre et potentiellement coûteuse.** Il faut compter couramment trois ans entre l'engagement de la phase administrative et l'aboutissement de la phase judiciaire (jouissance du bien).

**Attention :** dans certains départements, les délais de traitement par le Tribunal de Grande Instance (TGI) peuvent être longs pour obtenir l'ordonnance d'expropriation puis le déplacement sur les lieux du juge de l'expropriation (pour fixer les indemnités).

Aussi, des rendez-vous amont avec les services de la préfecture et du TGI peuvent être intéressants à solliciter pour partager suffisamment en amont le calendrier opérationnel, et préciser l'organisation possible de chacune des structures.

**La mobilisation d'un expert juridique (avocat ou service juridique) pour sécuriser le bon déroulé de la procédure est ainsi fortement recommandée.**

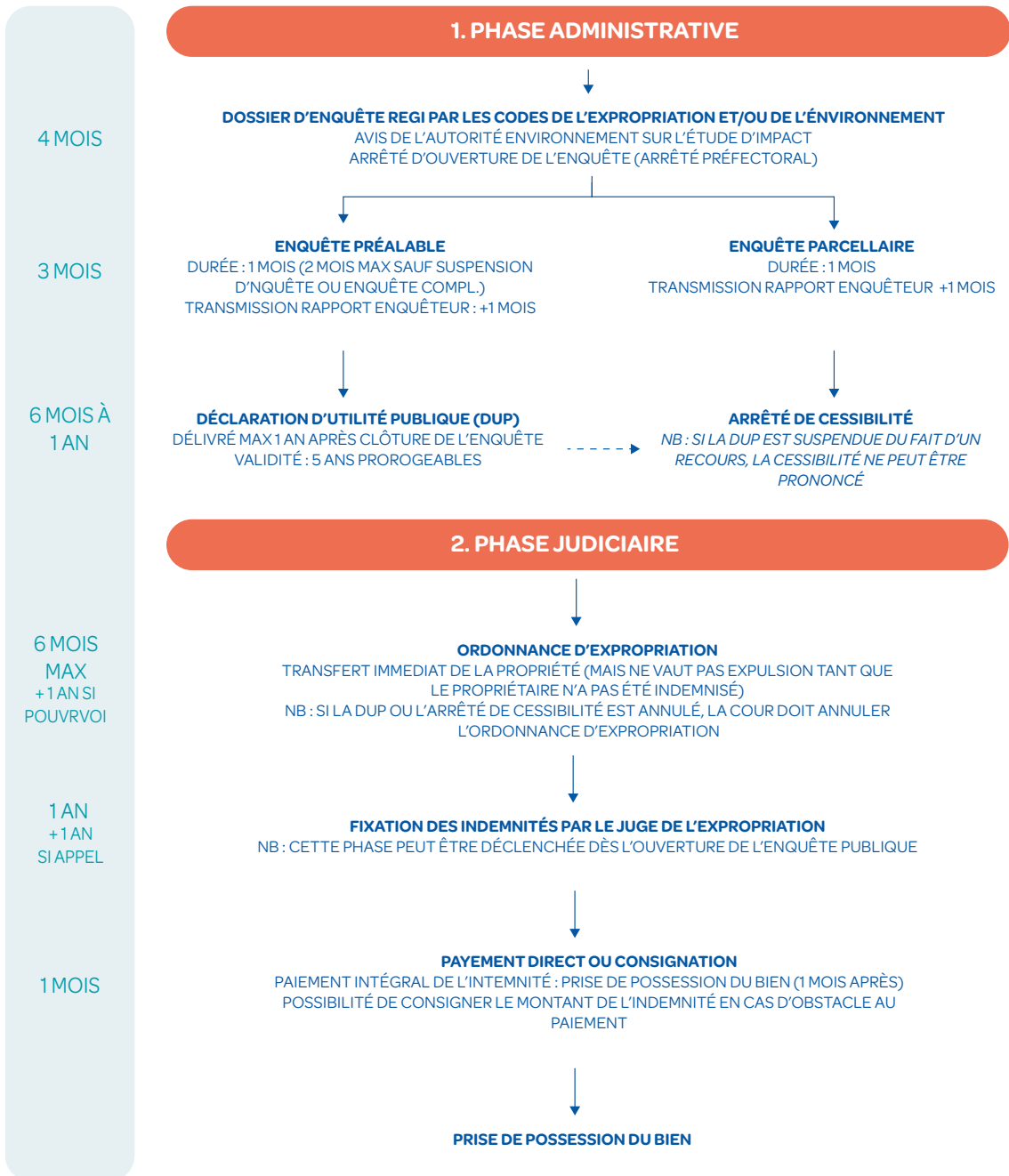
Il est important de souligner que :

→ **Les phases administratives et judiciaires peuvent être menées en parallèle**, afin d'optimiser les calendriers;

→ **À tout moment, l'accord amiable est possible au cours de la procédure** : expropriant et exproprié ont d'ailleurs tout intérêt à y recourir... Cette vente aura les mêmes effets juridiques que l'ordonnance d'expropriation du juge, tout en évitant une procédure judiciaire longue;

→ **Dans la mesure du possible, il faut essayer de faire coïncider dans le temps, transfert de propriété et jouissance du bien.**

18. Article R221-4 du code de l'expropriation



Source : Schéma Ville en Œuvre



## Ce que couvrent les indemnités d'expropriation

L'article L 321-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique prévoit que :  
« Les indemnités allouées couvrent l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain causé par l'expropriation. »

De manière générale, le juge de l'expropriation alloue trois sortes d'indemnités :

- Une indemnité principale, qui reflète la valeur intrinsèque du bien exproprié;
- Une indemnité de emploi calculée par application d'un pourcentage de l'indemnité principale et qui correspond au coût des frais nécessaires à l'achat d'un bien identique à celui exproprié;
- Des indemnités accessoires qui peuvent revêtir diverses formes selon les cas et indemnisent de la valeur des biens matériels ou financiers dont la perte est en lien directe avec l'expropriation.

Pour ce qui est de l'indemnité de emploi, elle est due dès obtention de la DUP et doit être versée, y compris lors d'une négociation d'indemnisation amiable.

Il est à noter qu'elle est due par principe même si le emploi s'effectue sous d'autres formes, ou même si le emploi n'est pas envisageable. Elle n'est pas due en revanche lorsque le bien est notoirement destiné à la vente (l'appréciation du caractère « notoire » suppose une certaine publicité) et si le bien a été mis en vente dans les 6 mois précédant la DUP (cela suppose la preuve de démarches positives en ce sens).

Les taux (qui ne sont déterminés que par l'usage et la jurisprudence) varient en fonction de ceux des droits de mutation applicables. Pour la même raison, ils sont dégressifs. 20 % pour la tranche de 0 à 5000 €; 15 % pour la tranche de 5000 à 15000 €; 10 % au-delà de 15000 €.

### LE SAVIEZ-VOUS ?

#### La délégation des droits d'expropriation et de préemption à un aménageur

L'article L.300-4 du code de l'urbanisme précise que le concessionnaire d'une opération d'aménagement peut être chargé par la personne publique compétente de procéder à l'acquisition des biens nécessaires à la réalisation de l'opération, y compris si nécessaire, « par la voie d'expropriation ou de préemption ».

# Clichy-sous-Bois / ZAC Bas-Clichy

## Mise en place anticipée des mesures d'expropriation et DUP

### Contexte et enjeux

Le secteur Bas-Clichy est situé à proximité de quartiers pavillonnaires et des zones d'activités. Particulièrement enclavé, le secteur était difficilement accessible en transport en commun jusqu'à la mise en service du débranchement du tramway T4.

Le secteur comprend un tissu d'habitats collectifs. Il s'agit principalement de copropriétés édifiées dans les années 1950 et 1960. Du fait des ressources limitées des copropriétaires, les non-paiements des charges se sont multipliés entraînant une dégradation des bâtiments jusqu'à atteindre des situations d'insalubrité.

Le redéveloppement d'une offre d'habitat adaptée au profil de la population et une meilleure intégration urbaine apparaissent comme des enjeux clés pour le renouvellement du quartier.

### Vue aérienne de la ZAC Bas-Clichy



© Cyrus Cornut pour l'EPFIF

### Repères

- QPV : Bas-Clichy
- Superficie du périmètre projet : 85 ha
- Nb total d'habitants : 10 000 habitants
- 12 copropriétés privées, 6 000 logements en copropriété. Dont 1 500 au Chêne Pointu
- Montage opérationnel prévu : ORCOD-IN, ZAC du Bas-Clichy
- Coût total du projet : 420 M€ HT
- Durée de l'opération : 2016-2030
- Date de convention ORCOD : 2015 / convention NPNRU : avril 2019
- Principaux partenaires du projet : Ville Clichy-sous-Bois, EPFIF, EPT Grand Paris – Grand Est, ANRU, ANAH ...

### Programme

#### Habitat :

- Démolition : 1 240 logements privés
- Construction : 1 500 logements
- Réhabilitation : 1 500 logements

#### Immobilier économique :

Construction : 6 500 m<sup>2</sup> RDC actifs, services et commerces

#### Équipements publics :

- Construction : 11 514 m<sup>2</sup>
- Réhabilitation : 16 188 m<sup>2</sup>

#### Espaces publics

- Réaménagement voiries
- Requalification paysagère

## Anticiper les mesures d'expropriation et la mise en place d'une DUP

Créées par la loi ALUR, les Opérations de Requalification des Copropriétés Dégradées (ORCOD) ont pour ambition de requalifier des secteurs caractérisés par la dégradation d'immeubles en copropriété. Le secteur du Bas-Clichy, marqué par ces problématiques, a été déclaré d'intérêt national (ORCOD-IN) par décret en date du 28 janvier 2015. Dans ce cadre, sa mise en œuvre a été confiée à l'Établissement Public Foncier d'Île de France (EPFIF) qui est intervenu dès la phase amont du projet afin d'assurer la maîtrise foncière rendue particulièrement complexe du fait des très grandes copropriétés présentes.



### 3 questions à

**Laetitia LE BRET**  
cheffe de projet, EPFIF

#### À quel moment du projet est-il nécessaire de mettre en place une déclaration d'utilité publique (DUP) ?

En autorisant l'expropriation, la DUP permet de sécuriser la maîtrise foncière d'une opération et des lots et emprises nécessaires au projet n'ayant pu être acquis à l'amiable. Toutefois, le dossier de DUP doit être anticipé très en amont car complexe à monter : pour l'ORCOD de Clichy, il a fallu environ 2 ans entre l'élaboration du dossier et la publication de l'arrêté de DUP. Par ailleurs, une DUP n'est que le point de départ de la procédure d'expropriation : suivront ensuite les procédures administratives et judiciaires d'expropriation avant la prise de possession des lots.

#### Quels sont les points d'attention à considérer lors du lancement d'une DUP ?

Il faut tout d'abord que le projet soit suffisamment élaboré et s'assurer que l'utilité publique est bien fondée. Ensuite, il convient de s'assurer que la procédure est conforme aux exigences législatives

et réglementaires, ce qui suppose par exemple de mener une démarche de concertation auprès des habitants mais aussi de veiller à la bonne constitution du dossier : étude d'impact, avis de l'autorité environnementale, mise en compatibilité du PLU par la DUP, retraits de copropriété si nécessaire, etc. Je recommande fortement l'avis d'un conseil juridique pour sécuriser la procédure.

#### Quels sont les outils et les partenaires à mobiliser afin de faciliter les démarches d'expropriation ?

Il est indispensable de se rapprocher en amont des services de la Préfecture, du Tribunal judiciaire, de la collectivité compétente ainsi que des Domaines pour organiser au mieux les plannings. Des campagnes d'information préparent les propriétaires et occupants aux effets de la procédure : délais, fixations et versement des prix, relogements, etc. L'opérateur doit également avoir développé les partenariats nécessaires à la prise en gestion des biens et aux relogements des ménages qui vont s'imposer à lui.

# SECTION 5

## Le cas particulier des fonciers publics

---

Contrairement aux transferts de propriété entre propriétaires privés, les cessions impliquant une collectivité nécessitent un certain nombre de procédures particulières qui doivent être anticipées (**voir l'annexe dédiée aux sorties de biens du domaine public**).

Pour céder un bien de son domaine public, comme une voirie par exemple (**voir chapitre 1 – la section 1 « Le saviez-vous ? Domaine public / privé »**), **la collectivité territoriale doit le déclasser préalablement**, afin de l'incorporer dans son domaine privé. Cette procédure de « déclassement » consiste d'abord en une désaffectation matérielle (le terrain objet n'est plus affecté à l'usage du public ou au service public) pour faire sortir de fait le foncier de son affectation à un service public ou à l'usage direct du public, puis en un acte administratif venant constater son déclassement<sup>19</sup>.

**Il est important de faire attention aux durées des procédures de déclassement et à l'obligation ou non d'organiser une enquête publique.** La durée d'une procédure de classement ou de déclassement est d'environ 3 mois sans enquête publique. Il faut

compter un mois supplémentaire lorsqu'il y a obligation d'enquête publique.

**Plus globalement, pour céder son foncier**, la collectivité doit **saisir l'un des pôles d'évaluation domaniale (PED) de la Direction de l'immobilier de l'État (DIE)**, pour en connaître la valeur (**voir chapitre 3 – la section 2, zoom thématique « Quand et comment intervient la DIE »**).

Toute cession donne ensuite lieu à **délibération motivée de l'organe délibérant**, au vu de cet avis de valeur.

D'un point de vue financier, une collectivité locale ne peut céder un bien qu'elle possède à un prix inférieur à la valeur vénale de ce bien : les cessions à titre gratuit ou à un prix inférieur à la valeur du bien sont en principe interdites. La vente d'une parcelle en dessous de sa valeur vénale est en effet considérée comme une aide indirecte apportée au futur propriétaire. Pour autant, les collectivités territoriales peuvent consentir des rabais sur le prix de vente ou sur la location de biens immobiliers<sup>20</sup>, par délibération.

19. Article L. 2141-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P)

20. Articles R. 1511-4 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT)

## Vendre sans passer par le notaire

Les personnes publiques peuvent conclure des acquisitions d'immeubles ou fonds de commerce par acte notarié (droit commun), mais également par la « forme administrative » ce qui constitue un privilège de l'administration (CG3P, article L1212-1).

Le recours à ces actes est peu répandu auprès des communes puisqu'il engage la responsabilité des maires au civil comme au pénal et suppose les compétences suffisantes pour assurer la régularité juridique du contrat, en particulier lorsqu'il s'agit d'opérations complexes (division en volume, propriété

incertaine, etc.). Néanmoins, cette procédure présente des avantages par rapport à l'acte notarié : économies des frais d'honoraire d'un notaire, rapidité d'exécution. Elle est plus régulièrement déployée pour les voiries ou les délaissés.

La réception et l'authentification des actes passés en la forme administrative (droits réels immobiliers baux) en vue de leur publication au fichier immobilier est une procédure qui varie selon les intéressés : État, Établissement public de l'État, Collectivités territoriales, Établissements publics des collectivités territoriales et EPCI (articles L1212-4-5-6 du CG3P).

# SECTION 6

## La question du portage transitoire

---

**C**omme indiqué précédemment, dans certains cas, le projet de renouvellement urbain ne peut être mis en œuvre sans l'acquisition par les pouvoirs publics, à l'amiable ou par voie d'expropriation, de copropriétés de logements ou de commerces. Or, acquérir un à un les lots de ces copropriétés, reloger les occupants, transférer ou évincer les commerçants prend du temps. L'entité chargée de cette action foncière est dans ce cas amenée à **porter temporairement les lots acquis en attendant de maîtriser et libérer des ensembles immobiliers cohérents** permettant l'engagement de la transformation.

Cette étape de portage revêt des enjeux techniques, juridiques et financiers particuliers qui doivent être correctement appréciés et anticipés pour sécuriser les interventions.

Dans le cadre d'une expropriation, c'est l'obtention de l'ordonnance d'expropriation qui transfère la propriété et conduit à la mise en place de conventions d'occupation précaire avec les occupants, donnant lieu à la perception d'une indemnité d'occupation.

Une fois les logements ou les commerces maîtrisés, à l'amiable ou par voie d'expropriation, s'engage alors une étape de gestion locative et technique transitoire qui nécessite une organisation spécifique (perception des loyers et entretien courant des immeubles), et fait courir un certain nombre de risques juridiques et financiers spécifiques du fait la plupart du temps de l'état extrêmement dégradé des bâtiments, malgré des travaux d'urgence et de sécurisation souvent engagés en début de portage. Sans compter les risques de squats qui doivent également être anticipés par la mise en place de dispositif de sécurisation en fonction des contextes.

Outre la question des logements ou des commerces, **le portage transitoire concerne également les fonciers en attente de transformation dans le cadre du projet**. Des mesures spécifiques d'entretien et de sécurisation doivent être mises en œuvre et donc correctement prévues en amont et dimensionnées dans les bilans (**voir chapitre 3 – la section 4 « Anticiper et valoriser les coûts de portage et de gestion transitoire »**).

# Conclusions / à retenir

---

→ **Une multitude d'acteurs contribuent à la mobilisation du foncier** pour mettre en œuvre un projet de renouvellement urbain; et certains de ces acteurs sont maîtres d'ouvrage d'opérations d'aménagement financées par l'ANRU.

→ Le bon pilotage de ce système partenarial complexe est un enjeu à ne pas sous-estimer.

→ **Le choix de la procédure d'aménagement et du mode de réalisation** (réalisation du projet en régie ou par voie de mandat, ou délégation de la maîtrise d'ouvrage à un tiers dans le cadre d'une concession) est un choix central à opérer, en fonction des caractéristiques du programme opérationnel et des compétences disponibles.

→ **Choisir les bons outils et mettre en place les mesures adaptées** pour dérouler la feuille de route opérationnelle est également un choix important qui conditionne durablement le projet.

→ La question concerne à la fois **le choix des procédures d'acquisition, mais aussi et surtout la bonne temporalité de leur mise en œuvre**.

Ne pas anticiper suffisamment tôt la mise en place d'une procédure longue, comme une Déclaration d'Utilité Publique (DUP), peut ralentir fortement l'avancée des opérations et nécessiter une gestion transitoire lourde.

**La palette d'outils est large**, et tous ne s'excluent pas : en matière d'acquisition par exemple, il convient souvent de déclencher les premières démarches à l'amiable tout en mettant en place, dès le départ et en temps masqué, une procédure d'expropriation de façon à sécuriser les délais.

→ **Les échanges fonciers entre partenaires de projet** quant à eux, parfois nombreux sur la durée du projet, doivent être organisés et la signature d'un protocole foncier en amont peut être utile pour définir l'organisation optimale et arrêter les périmètres, les valeurs et les temporalités.





# CHAPITRE 3

## évaluer les valeurs foncières et trouver les équilibres de faisabilité

**L**a valeur du foncier est l'un des intrants clés des bilans d'opérations dites d'aménagement financées par l'ANRU, à la fois en dépenses comme coût d'acquisition et de portage des biens, ou en recettes comme valorisation des fonciers rendus mutables ou des propriétés immobilières constituées grâce à l'opération.

Elle représente en outre une valeur faisant un lien entre les bilans, notamment entre le bilan de démolition et le bilan d'aménagement

d'ensemble, pour ce qui est des fonciers à aménager.

L'estimation et la stabilisation de ces valeurs foncières est donc un travail indispensable à réaliser pour le calibrage économique du projet de renouvellement urbain, en amont lors de l'analyse et la négociation des conditions de mise en œuvre, comme en aval tout au long du projet (évolution des marchés, des valeurs...).

# SECTION 1

## La notion de valeur foncière et les méthodes pour l'approcher

### Quelle est la valeur d'un terrain ou d'un bien immobilier ?

Telle est la question à laquelle se trouvent souvent confrontés les professionnels du renouvellement urbain au moment de monter leurs projets ou de négocier les transactions.

Même si l'évaluation, de par son caractère calculatoire, peut donner l'illusion qu'elle est une science exacte, les choses sont en réalité beaucoup plus complexes : la valeur vénale d'un terrain ou d'un bien immobilier s'établit au regard de plusieurs facteurs. Celle-ci ne peut être ni observée ni calculée avec certitude; elle est **estimée avec une marge d'erreur parfois élevée.**

### LE SAVIEZ-VOUS ?

#### Qu'est-ce que la valeur vénale d'un bien ?

Lorsqu'on parle de valeur, c'est habituellement de **valeur vénale** dont il s'agit; le **socle sur lequel repose le travail d'évaluation.**

La valeur vénale est la somme d'argent estimée contre laquelle des biens et droits immobiliers seraient échangés, à la date de l'évaluation entre un acquéreur consentant et un vendeur consentant, dans une transaction équilibrée, après une commercialisation adéquate, et où les parties ont, l'une et l'autre, agi en toute connaissance, prudemment et sans pression.

Dans la réalité, le prix d'un terrain ou d'un bien immobilier est fixé lors de l'échange réel entre vendeur et acquéreur, en situation de libre concurrence.

Le **marché immobilier ou foncier (voir zoom thématique ci-après)** est alors le lieu de rencontre, virtuel, à un instant donné, de ces deux acteurs. Et de fait, **tous les fonciers ou les biens immobiliers y ont alors un prix, non nul**, même si les deux acteurs peuvent s'entendre et fixer entre eux un prix de pure convenance à l'euro symbolique!

Les biens y sont uniques et hétérogènes (deux terrains ne sont jamais identiques) et les acheteurs potentiels plus nombreux en situation de concurrence. La valeur d'un bien ne résulte donc pas des conditions de l'offre mais des conditions de la demande.

Dans ce cadre, la valeur vénale n'est donc connue qu'*a posteriori*... mais pour l'évaluer en amont, **des méthodes d'approximation de la valeur probable future ont été imaginées**, dont voici les plus fréquentes dans l'exercice auquel sont confrontés les acteurs de la rénovation urbaine (**voir le tableau détaillé ci-après**) :

→ **La méthode par comparaison** avec des mutations récentes : cette méthode nécessite de trouver des références pertinentes, ce qui n'est pas toujours chose aisée, notamment dans les secteurs d'intervention en rénovation urbaine.

→ **La méthode du compte à rebours** aménageur et promoteur (**voir l'annexe dédiée au descriptif de cette méthode**),

**particulièrement adaptée pour ce qui est des terrains**, car elle consiste à déduire la valeur du terrain de la valeur immobilière des destinations futures à l'issue de l'opération (déduction faite notamment des éventuels coûts de construction, de démolition ou libération si le terrain est occupé). Appliquer cette méthode nécessite de déterminer la valeur potentielle de sortie des biens immobiliers qui sont construits sur le terrain, d'où l'importance du travail de

programmation des destinations des fonciers et des études de marché (en amont, puis tout au long du projet).

Bien sûr, aucune de ces méthodes ne donne de résultat certain et c'est donc souvent le croisement de plusieurs méthodes qui permet d'approcher la valeur et de se faire une idée fiable.

## ZOOM THÉMATIQUE

### Les marchés fonciers

Pour expliquer les logiques de formation des valeurs foncières, différents marchés fonciers et immobiliers ont été décrits dans la théorie économique, notamment par Joseph Comby, dont certains se retrouvent dans les contextes de la rénovation urbaine.

Il faut tout d'abord distinguer **les marchés des fonciers bruts, à aménager**, qui doivent être équipés et transformés avant de devenir **des fonciers aménagés** prêts à repartir dans un cycle de transformation et d'urbanisation renouvelée. Tout le processus de passage entre ces deux états relève de l'opération d'aménagement.

Les fonciers aménagés sont valorisés sur la base des droits à bâtir liés à l'emplacement au sens large et aux caractéristiques des marchés immobiliers en sortie : rien de comparable entre une valeur de foncier en contexte de marché immobilier tendu, fortement valorisé, et en contexte au contraire de marché immobilier peu tendu, avec des prix de sortie peu élevés qui contraignent très fortement les équilibres des opérations.

À l'extrême, on distingue parfois les terrains « hors marchés ». Il s'agit de terrains dont le coût de production est supérieur à la valeur du terrain aménagé (sites pollués en secteur détendu par exemple). Et **la transformation urbaine sur ces fonciers n'est alors possible qu'avec un soutien financier public.**

	Approche par les prix	Approche par développement	Approche par les revenus	
	Méthode par comparaison	Méthode par compte à rebours	Méthode par capitalisation	Méthode des cash-flows
Principe	<p>Approche par les prix consistant à comparer le montant des transactions réalisées pour des biens de nature similaire afin d'estimer la valeur vénale du bien expertisé</p> <p>C'est ce type d'approche qui est principalement utilisée pour l'évaluation des biens bâtis</p>	<p>Approche par les coûts consistant à évaluer la valeur du foncier par rapport aux recettes potentielles et aux autres dépenses nécessaires à la réalisation de l'opération</p>	<p>Approche par les revenus consistant à déterminer la valeur d'un bien selon les revenus générés par l'exploitation de celui-ci.</p> <p>C'est ce type d'approche qui peut être retenue pour les opérations de recyclage immobilier ou d'immobilier à vocation économique.</p>	
Méthode	<p><b>Étape 1 :</b> recherche des ventes de biens de même nature au cours d'une période déterminée (similitude sur le plan des caractéristiques physiques, juridiques, périmètre géographique cohérent, nature de l'acquéreur)</p> <p><b>Étape 2 :</b> estimation de la valeur unitaire (prix au m<sup>2</sup>) à partir de la moyenne des valeurs unitaires des transactions sélectionnées précédemment et multiplication de la valeur unitaire par le nombre de m<sup>2</sup> du bien expertisé</p>	<p><b>Étape 1 :</b> estimation des recettes potentielles compte tenu des dynamiques du marché immobilier local</p> <p><b>Étape 2 :</b> estimation des postes de dépenses nécessaires à la réalisation de l'opération (travaux VRD, études, frais financiers, marge etc.)</p> <p><b>Étape 3 :</b> estimation de la valeur du foncier en fonction de la différence entre les recettes attendues et les dépenses anticipées. Le foncier constitue donc une variable d'ajustement</p>	<p><b>Étape 1 :</b> estimation des loyers futurs après réalisation d'une étude de marché pour connaître les valeurs locatives moyennes des biens similaires au sein du secteur concerné</p> <p><b>Étape 2 :</b> estimation d'un taux de capitalisation, selon le risque estimé de l'opération</p> <p><b>Étape 3 :</b> application du taux retenu à la valeur de loyer annuel</p>	<p><b>Étape 1 :</b> approche similaire à celle par capitalisation, dans la mesure où la valeur vénale du bien découle des revenus locatifs générés par l'exploitation du bien</p> <p><b>Étape 2 :</b> étude des dynamiques de l'environnement économique et détermination d'un taux d'actualisation</p> <p><b>Étape 3 :</b> actualisation des revenus locatifs sur un horizon temps allant généralement de 6 à 12 ans</p>
Acteur-type	<p>Particulier, Direction immobilière de l'État <b>(voir zoom thématique proposé en section 2),</b> expert foncier</p>	<p>Bailleur, promoteur, aménageur, Direction immobilière de l'État, expert foncier</p>	<p>Acteurs appliquant une logique d'arbitrage d'investisseurs</p>	

<p><b>Intérêt</b></p>	<p>Approche pertinente pour l'évaluation de biens bâtis</p> <p>Permet une approche préliminaire pour évaluer la valeur d'un bien - qui pourra ensuite être confirmée par la méthode du compte à rebours ou par capitalisation</p>	<p>Approche par le marché basée sur les valeurs estimées de sortie des logements ou autres locaux (équipements, locaux d'activité économique, etc.)</p>	<p>Approche basée sur l'usage du bien</p> <p>Prise en compte de la notion du risque, permettant de catégoriser les différents types d'investissement</p>	<p>Approche basée sur l'usage du bien</p> <p>Prise en compte de la notion du risque dans l'investissement et temporalisation du risque (<i>i.e.</i> le risque croît avec le temps)</p>
<p><b>Limite</b></p>	<p>Dépend de la fiabilité et du volume des ventes réalisées récemment au sein d'un secteur géographique similaire</p> <p>Méthode basée sur une approche « passée » et ne tenant pas compte des dynamiques futures du marché foncier ou immobilier</p> <p>Peu pertinente pour les terrains non bâtis (utiliser pour ces biens préférentiellement une méthode par compte à rebours même si celle-ci présente un certain nombre de difficultés en contexte d'opération de renouvellement urbain – voir section 2 du présent chapitre, « Comment faire face à la difficulté d'évaluation en contexte de renouvellement urbain ») car :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Difficulté de trouver des références comparables en termes de potentiel de constructibilité</li> <li>• Non prise en compte de la valeur des constructions futures</li> </ul>	<p>Risque d'évolution du marché immobilier durant le temps de l'opération d'aménagement, nécessitant alors d'adopter une approche itérative et d'ajuster le bilan si nécessaire</p> <p>En contexte de marché immobilier peu valorisé en sortie, la méthode peut devenir inutilisable car débouchant sur un constat que les dépenses nécessaires à l'opération sont supérieures aux recettes potentielles (voir section 2 du présent chapitre)</p>	<p>Potentiel manque de rationalité dans la détermination du taux de capitalisation - mettant alors en question la pertinence de la valeur vénale estimée</p> <p>Valeurs locatives considérées comme constantes</p>	<p>Difficulté de déterminer objectivement le taux de rendement et d'anticiper l'évolution des loyers futurs</p>

# Quartier du Plateau – Cité des Indes, Sartrouville

## Évaluation immobilière

### Contexte et enjeux

Le quartier du Plateau est situé à l'est de Sartrouville, au nord d'un tissu pavillonnaire et au sud d'une zone d'activité. L'offre de logements du quartier est uniquement composée de logements sociaux. Malgré un premier projet de renouvellement urbain déployé entre 2006 et 2014, principalement sur la partie ouest du quartier, et qui a permis de désenclaver le quartier et de créer de nouveaux espaces publics et paysagers par la démolition de 3 tours, le quartier du Plateau souffre encore d'un manque d'attractivité et concentre d'importantes difficultés sociales et économiques.

Ce constat fonde l'intervention à venir en NPNRU. Le projet vise l'exemplarité en matière de transition énergétique et d'impact environnemental.



© Agence Devillers

### Repères

- QPV : Les Indes
- Superficie du périmètre projet : 24 ha
- Nb total d'habitants : 8 430
- Montage opérationnel prévu : Partenariat bailleur social-promoteur en lien avec la collectivité
- Coût total du projet : 250 M€ HT
- Durée de l'opération : 2018-2030
- Date de convention NPNRU : 2020
- Principaux partenaires du projet : ANRU, Ville, CA, État, 1001 Vies Habitat, Foncière Logement

### Programme

#### Habitat :

- Démolition : 675 logements sociaux
- Construction : 675 logements sociaux (60 % de PLAI), 628 logements privés ou en accession sociale, 202 logements Assoc. Foncière Logements (AFL)
- Réhabilitation : 254 logements sociaux

#### Équipements publics :

- Construction : cité scolaire, équipement sportif
- Réhabilitation : théâtre

#### Immobilier économique

- Création d'un pôle santé
- Locaux commerciaux



## 4 questions à

**Jérôme BATISSE**

Expert foncier, Dynamiques Foncières

### **Dans quel cadre êtes-vous intervenu sur le projet de Sartrouville et comment s'est déroulée votre mission ?**

Je suis intervenu au cours du printemps 2019 sur le projet de Sartrouville sur sollicitation de l'ANRU. L'objet de mon intervention était d'expertiser le niveau des charges foncières en accession libre en fonction des dates de cession des terrains. Comme il fallait déterminer les valeurs en €/m<sup>2</sup> SDP, j'ai utilisé la méthode de compte à rebours promoteur. J'ai évidemment eu une approche de marché et d'analyse du contexte pour évaluer les prix de sortie et leur progressivité et simuler des bilans, mais une part essentielle de l'intervention a consisté à organiser le dialogue collectif sur les hypothèses, pour faire converger les points de vue.

### **Quels sont les éléments contextuels clés à considérer pour déterminer les valeurs foncières en projet de renouvellement urbain ?**

Afin d'évaluer les prix de sortie des logements, il est nécessaire de considérer le contexte urbain à une échelle élargie. Des études de marché doivent être menées pour déterminer les prix de sortie moyens des logements au sein de quartiers situés à proximité. Il faut également prêter attention à l'intégration urbaine du quartier étudié, le niveau d'accessibilité et d'enclavement impactant les valorisations immobilières. Surtout, la capacité d'absorption du marché doit être

déterminée pour éviter toute saturation par ces opérations de requalification de grande ampleur.

### **Pourquoi prendre en compte la variable « temps » dans l'évaluation ?**

La question du phasage est primordiale en quartier NPNRU. Le déploiement du projet va générer une hausse progressive de l'attractivité (par exemple, grâce à un réaménagement des espaces publics). Cela va alors susciter une valorisation supérieure des derniers logements livrés. C'est notamment sur ce sujet que nous avons débattu à Sartrouville : si mes calculs ont permis de confirmer les valeurs de charges foncières sur les premières années de projet, mon analyse de progressivité a débouché sur des valorisations supérieures en fond de projet.

### **Quel est l'intérêt de faire appel à un expert foncier pour réaliser une évaluation immobilière ?**

Externaliser l'évaluation immobilière auprès d'un cabinet permet de vérifier des hypothèses préliminaires et d'ajuster les bilans. Au-delà de cet aspect, c'est également une opportunité afin d'ouvrir une négociation entre les partenaires du projet.

## SECTION 2

# Comment faire face à la difficulté d'évaluation en contexte de rénovation urbaine ?

**S**i les différentes méthodes décrites précédemment permettent dans les cas courants d'établir une valeur probable, **l'exercice peut s'avérer plus difficile dans le contexte de quartiers en renouvellement urbain.**

Le positionnement parfois « hors marché » de certains biens, et le manque fréquent de références, ne permet par exemple pas d'utiliser avec confiance la méthode de comparaison, ou d'aisément faire tourner un compte à rebours.

Dans ce dernier cas en effet, lorsque les prix de sortie soutenables pour les accédants potentiels, notamment en début de projet, sont très bas, **on se heurte à des bilans déséquilibrés et qui tournent mal**, ce qui interroge grandement la sortie opérationnelle.

→ **Comment faire alors dans ces situations où le calcul « classique » ne fonctionne pas ?**

Tout d'abord, il faut **s'appuyer sur une stratégie habitat précise**, construite sur la base d'analyses de marché, et **phasée dans le temps**, dans une vision de reprise progressive de l'attractivité et donc des valeurs.

**Les premiers programmes doivent particulièrement être bien définis** : Quelle localisation, quel(s) produit(s) et pour quel(s) public(s) cible(s), quels prix de sortie, quel montage, quel type d'acteurs, quel phasage par rapport aux sorties des espaces publics ou des équipements ?

Le travail doit ainsi **partir d'une analyse de l'environnement** du quartier : dans la mesure où le

contexte spatial ou temporel du quartier ne permet pas de résoudre la question, il faut dézoomer et prendre en compte les quartiers environnants afin de comprendre la dynamique existante et diffuser progressivement vers le quartier dans le cadre de la requalification (report d'achat vers le quartier d'acquéreurs extérieurs par exemple).

Puis, il convient **d'installer et d'animer un échange entre les acteurs de projet**, pour partager précisément les hypothèses entre bailleurs, promoteurs, collectivités, partenaires institutionnels (comme la Direction Immobilière de l'État si celle-ci est en capacité d'intervenir en dehors des saisines officielles). Cette association doit avoir lieu le plus tôt possible.

Cette démarche pourra utilement être conduite avec **l'aide d'un expert en évaluation immobilière et foncière**, qui aura le double avantage d'apporter sa connaissance précise des mécanismes de formation des prix et de la valeur, mais aussi de jouer le rôle de tiers facilitateur dans la négociation entre les parties (**voir la fiche « projet Sartrouville » proposée en section 1 du présent chapitre**)

Enfin, il convient de **définir et de mettre en place un système de gouvernance** permettant de suivre et piloter les premières hypothèses des bilans, de façon éventuellement à les recalibrer en cours de mise en œuvre, voire réauditer au regard d'une approche marché actualisée.

Cet exercice de valorisation est d'autant plus essentiel que le montant retenu dans la convention pluriannuelle ANRU fait référence ensuite pour le paiement du solde des subventions.



À noter qu'il n'est parfois pas possible de définir une destination et une programmation pour un foncier, et de commercialiser l'ensemble des emprises pendant la durée de l'opération « ANRU ». Aussi certains terrains peuvent-ils être fléchés en

« **réserve foncière** ». La question de la gestion transitoire dans ce cas devient alors centrale (**voir la section 4 « Anticiper et valoriser les coûts de portage et de gestion transitoire » du présent chapitre**).

**ZOOM THÉMATIQUE**

**Quand et comment intervient la Direction Immobilière de l'État ?**

La Direction de l'Immobilier de l'État (DIE), anciennement connue sous le nom de France Domaine, est un **expert foncier incontournable**.

La DIE émet notamment des avis sur la valeur vénale ou locative des biens immobiliers préalablement à toute acquisition immobilière par les collectivités d'un montant égal ou supérieur à 75 000 euros, ou location d'un montant annuel égal ou supérieur à 12 000 euros, et toute cession des communes de plus de 2 000 habitants,

départements, régions et les établissements publics de coopération intercommunale (et leurs établissements), quel que soit le montant.

L'avis de la DIE est également requis par les organismes d'habitations à loyer modéré préalablement à leurs acquisitions ou cessions immobilières à l'exception de celles relatives aux opérations entreprises en vue de l'accession à la propriété.

De manière générale, **la DIE procède par comparaison et recherche des transactions récentes sur des biens similaires pour en déduire, après ajustements, une valeur pour le foncier à estimer.**

**Les différents cas de saisine obligatoire des Domaines pour les collectivités locales, les groupements intercommunaux et leurs établissements publics**

	Collectivités locales, groupements, et leurs établissements publics	Sociétés et offices HLM
<b>Cessions</b>	Pas de seuil : saisine obligatoire pour les communes > 20 000 habitants, départements, régions, EPCI, syndicats mixtes	Aucun seuil Les opérations HLM ou entreprises en vue de l'accession à la propriété ne sont pas soumises à consultation
<b>Acquisitions par voie d'expropriation</b>	Consultation obligatoire pour tous les biens	
<b>Acquisitions amiables ou préemption</b>	Tous les biens dont la valeur vénale est égale ou supérieure à 180 000 €, hors droits et taxes	
<b>Prise à bail</b>	À partir de 24 000 € de loyer annuel, charges comprises	

Source : Ville en Œuvre

# Quartier Croix-Rouge, Reims

## Valoriser le foncier en partenariat

### Contexte et enjeux

Situé au sud-ouest de la ville, Croix-Rouge est desservi par la gare TGV et le tramway. Il voisine avec deux campus universitaires, le parc d'activités de Bezannes et le CHU. Le périmètre du QPV est circonscrit aux secteurs de grands ensembles de Croix-Rouge. Il bénéficie d'un tissu associatif dense et d'une implication forte des bailleurs. Inscrit dès 1989 dans les opérations de DSQ, le quartier est en ZFU depuis 1996, relève du contrat de ville depuis 2000, a bénéficié d'une ORU en 2003, du PRU dès 2004 (170 M€), et maintenant du NPRU. Il est aussi classé en ZSP depuis 2013 et Cité Éducative depuis 2019.

Enjeux du NPRU

- Renforcer les liens entre le quartier et son environnement.
- Agir sur le peuplement, via les démolitions et les attributions dans le parc social.
- Poursuivre le renouvellement urbain, diversifier l'habitat et les activités économiques.

### Repères

- QPV : Croix-Rouge
- Superficie du périmètre projet : 64 ha
- Nb total d'habitants : 11800
- Montage opérationnel prévu :  
Coordination des MO par un OPCU
- Coût total du projet : 105 M€ HT
- Durée de l'opération : 2017-2026
- Date de convention : 19/12/2019\*
- Principaux partenaires du projet :  
Ville de Reims, Le Foyer Rémois, Plurial Novilia, Reims habitat, ANRU, AL, CDC

### Programme

#### Habitat :

- Démolition : 1180 logements locatifs sociaux
- Construction : 20 logements privés ou en accession sociale, 40 logements Foncière Logement
- Réhabilitation : 1090 logements locatifs sociaux / résidentialisation : 1555 logements locatifs sociaux

#### Équipements publics :

- Maison de quartier
- Extension de l'école Joliot-Curie

#### Immobilier économique

- Locaux en pieds d'immeubles
- Salle de spectacle La Boussole

\* convention NPRU de Reims porte sur 4 quartiers, 2 PRIN (Croix-Rouge et Orgeval) et 2 PRIR (Europe et Les Châtillons) pour un total de 370 M€, dont 72 M€ d'aides ANRU



Schéma directeur des démolitions îlot Taittinger – quartier Croix-Rouge



## 3 questions à

**Isabelle CAUWEL**, Chef de projet aménagement urbain à la CU du Grand Reims et à

**Xavier HUMBERT**, chef du département programmation et foncier du Foyer Rémois

### Quelles sont les raisons qui vous ont amenés à approcher l'exercice de valorisation foncière, en partenariat avec vos acteurs du territoire ?

**Isabelle CAUWEL** : Au moment du premier programme de renouvellement urbain, notre approche était assez systématique mais insuffisamment ancrée dans les différents types de marchés locaux. Nous avions établi des valeurs de cession à 64 €/ m<sup>2</sup> SHON pour l'ensemble des quartiers PRU de la ville de Reims. En ce qui concerne les fonciers ayant vocation à accueillir des espaces publics, nous en faisons l'acquisition à l'euro symbolique.

Au moment du second PRU, la convention-cadre sur les opérations foncières, signée avec les bailleurs ne suffisait plus. Le règlement de l'ANRU nous a obligés à affiner nos méthodes de calcul des valorisations à la fois selon la nature de l'opération (démolition, aménagement, recyclage de copropriétés dégradées) mais aussi selon les destinations en fin d'opération (diversification, logements sociaux, résidentialisation, réserve foncière, équipements publics ou espaces publique, locaux d'activités). Et le travail mené fin 2019 avec la DDT, les bailleurs pour définir les valeurs foncières a aussi nécessité de rester cohérent avec l'équilibre financier global déjà validé en comité d'engagement de l'ANRU mi-2018.

### Pourriez-vous nous expliquer en quelques mots la méthode qui a été la vôtre pour répondre à cette demande ?

**Isabelle CAUWEL** : Nous avons volontairement fait le choix de ne pas faire appel à un expert externe, mais

de se référer à la connaissance opérationnelle des acteurs du territoire. Ce travail a fortement mobilisé notre direction ainsi que la direction juridique, la DDT et l'ensemble des bailleurs sociaux. Nous avons animé plusieurs séances de travail au troisième trimestre 2019, qui ont débouché sur des valeurs de cession jugées réalistes, tenant compte du marché et des coûts travaux et des recettes projetées selon les secteurs. Pour ce travail, nous avons mobilisé des prix de référence issus à la fois de nos observations du premier PRU, des évaluations des Domaines, ainsi que des analyses des transactions récentes et l'outil de veille sur les copropriétés (VOC).

### Quels bénéfices retirez-vous du partenariat avec le Grand Reims sur l'exercice de valorisation des fonciers ?

**Xavier HUMBERT** : Ce travail collectif a concrètement porté ses fruits. Il s'est matérialisé en 2019 dans une convention-cadre entre les différentes parties prenantes (EPCI, ville, 3 bailleurs sociaux). Cette convention permet de s'accorder sur les lignes de partage des responsabilités relatives aux échanges fonciers en opération RU, ainsi qu'à leur mise à disposition. Au-delà d'offrir de la visibilité entre la décision de principe et l'acte de cession, cette convention donne de la fluidité sur les questions techniques de domanialité et de libération, puis elle a été enrichie du travail sur la valorisation foncière. Elle apporte un cadre commun qui sécurise les process (délais, procédures) et donne de la lisibilité sur la distribution des risques économiques tenant compte des aides accordées par l'ANRU.

# Quartier Saint-Jean / Saint-Jacques, Châteauroux

## La valorisation foncière en territoire détendu

### Contexte et enjeux

Le quartier Saint-Jean / Saint-Jacques est localisé au sud-est des limites du centre-ville. D'une superficie de 42 ha, il comprend des habitations de type Grands Ensembles principalement construites dans les années 1960. Le quartier est classé comme étant le deuxième plus pauvre de la région Centre Val de Loire.

Il compte un certain nombre d'équipements de proximité (centre commercial, mairie annexe) et d'un réseau de chaleur urbain collectif par géothermie.

Le programme développé vise à faire de Saint-Jean / Saint-Jacques un quartier populaire attractif et pacifié.

Pour ce faire, il s'agira d'intervenir de manière ambitieuse sur l'habitat en renouvelant largement le parc immobilier et en traitant l'ensemble du parc social maintenu.

Le programme sera mené en lien étroit avec les actions menées dans le cadre du contrat de ville.

### Repères

- QPV : Saint-Jean / Saint-Jacques
- Superficie du périmètre projet : 42 ha
- Nb total d'habitants : 4 877
- Montage opérationnel prévu : 2021
- Coût total du projet : 124 M€ HT
- Durée de l'opération : 2020-2030
- Date convention NPNRU : convention initiale signée le 8 janvier 2020, avenant en cours
- Principaux partenaires du projet : ANRU, Ville de Châteauroux, Châteauroux Métropole, SA Scalis, OPAC de l'Indre, Conseil Régional Centre Val de Loire, Conseil Départemental

### Programme

#### Habitat :

- Démolition : 822 logement locatif sociaux
- Construction : 330 logement locatif sociaux, dont 132 sur site en individuel et petit collectif 40 logements en accession sociale,
- Réhabilitation : 543 logement locatif sociaux
- Résidentialisation : 778 logement locatif sociaux

#### Équipements publics :

- Reconstruction du gymnase Mondon
- Démolition / réhabilitation d'équipements scolaires
- Création d'un nouveau centre social et culturel

#### Immobilier économique

- Construction d'une maison de santé
- Réhabilitation de deux centres commerciaux



Déconstruction de la tour Iena-Svalis, Châteauroux



## 3 questions à

**Magali BESSAGUET,**  
Directrice de projet NPRU,  
CA de Châteauroux Métropole

### **Comment se présente la question de la valorisation foncière dans le cadre du projet Saint-Jean / Saint-Jacques ?**

La question de la valorisation foncière dans les secteurs détendus n'est pas aisée et complexifie le travail à mener. Il est difficile de donner une valeur au foncier dans les quartiers en marché détendu car les mutations sont très rares. Le foncier est figé depuis de nombreuses années par l'absence de promoteurs privés intéressés pour porter des opérations de construction sur ce territoire. Le travail avec la Direction Immobilière de l'État est ainsi important pour répondre à cette question mais elle se confronte aux mêmes difficultés d'absence de références et possède ses limites de délai d'évaluation et de disponibilité des services en dehors d'une saisine officielle.

### **Comment avez-vous travaillé pour déterminer une valeur à ces terrains ?**

Une première étape a consisté à recueillir des informations sur le marché immobilier de la zone concernée auprès de nos services : vente de lots aménagés dans le lotissement communal proche du QPV (env.50 €/m<sup>2</sup>), évaluation des domaines pour la vente de certaines parcelles, vente de cellules commerciales. Ces collectes de données ont également été partagées avec la DDT pour aboutir à une valeur de ces terrains pour compléter les fiches analytiques et techniques.

### **Comment appréciez-vous avec vos partenaires les échanges fonciers qui auront lieu dans le cadre du NPNRU ?**

Un travail a été engagé avec les bailleurs et les services de la collectivité pour identifier à la parcelle les surfaces foncières impactées et disponibles. La libération, ainsi que la clarification des domanialités et l'amélioration de la gestion des espaces extérieurs a été le fil rouge pour reconsidérer les propriétés foncières et travailler le plan de domanialité future. Un projet de convention est en cours de rédaction qui vise, sur la base des estimations des Domaines, à préciser les modalités d'échange et de cession entre la collectivité et les bailleurs sociaux.

# SECTION 3

## Où trouver des références de prix ?

**La consultation de l'historique des DIA (Déclarations d'Intentions d'Aliéner) arrivées en mairie, est une première source accessible.**

Il s'agit d'une formalité imposée à tout propriétaire qui souhaite vendre un bien immobilier situé sur une zone de préemption qui permet d'informer avant la vente le titulaire du droit de préemption afin qu'il puisse faire valoir son droit de priorité pour l'acquisition du bien.

Au-delà, beaucoup de progrès ont été faits en matière de base de données de références de prix ces dernières années avec notamment la publication des données Demandes de Valeurs Foncières, ou DVF, qui recense l'ensemble des ventes de biens fonciers réalisées au cours des cinq dernières années, en métropole et dans les départements et territoires d'outre-mer – sauf à Mayotte et en Alsace-Moselle.

Plusieurs acteurs privés fournisseurs de données ont également émergé pour proposer des services notamment basés sur ces bases de données désormais ouvertes.

Pour autant, même si l'ouverture de ces bases a fait faire un grand pas et a considérablement amélioré les capacités d'analyse des valeurs de marché pour évaluer les biens, les données accessibles restent cependant souvent difficiles à utiliser avec précision, car hétérogènes en termes de qualité et incomplètes par rapport aux biens cédés, ce qui ne permet pas toujours de mener une analyse totalement exhaustive.

### LE SAVIEZ-VOUS ?

**La base DV3F : enrichir la base DVF avec les données des fichiers fonciers**

Difficilement exploitables en l'état, la Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN), du ministère en charge du Logement, a confié au CEREMA le retraitement des données DVF et leur enrichissement avec les données des fichiers fonciers, produisant ainsi le fichier DV3F.

Ce fichier est accessible gratuitement pour les ayants droit : services déconcentrés de l'État, collectivités locales, EPF ou encore agence d'urbanisme. Pour en bénéficier, une demande en ligne doit être déposée sur la plateforme « Démarches simplifiées ».

Pour les acteurs ne pouvant en bénéficier, les données DVF (open-daté) sont également disponibles librement sous un format structuré et géolocalisé.

**Pour plus d'information :** <https://datafoncier.cerema.fr/donnees/donnee-dv3f>

## Base de données de comparables

Base de données	Producteur	Couverture produits	Couverture géographique	Principales variables	Ancienneté	Accès
DVF	Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP)	Tous produits immobiliers (logement et immobilier d'entreprise)	France	41 champs dont date, nature de mutation, adresse, identification parcelle, valeur, nombre, identification et surface des lots, type local, nombre pièces principales, surface terrain, coordonnées GPS	Depuis 01/01/2014	Gratuit mais encadré  <a href="https://app.dvf.etalab.gouv.fr/">https://app.dvf.etalab.gouv.fr/</a>  <a href="https://datafoncier.cerema.fr/donnees/donnee-dv3f">https://datafoncier.cerema.fr/donnees/donnee-dv3f</a>
Patrimoine	DGFIP	Produits résidentiels	France		Mise en place en 2019, données sur les 9 dernières années	Gratuit pour les particuliers depuis leur interface personnelle sur le site <a href="http://impots.gouv.fr">impots.gouv.fr</a> Nombre de connexions annuelles limitées.
Bien	Paris Notaires Services	Tous produits immobiliers (logement et immobilier d'entreprise)	Île-de-France (IDF)	75 variables dont prix, surfaces, adresse, qualification du bien...	Depuis 1990 pour Paris et la Petite Couronne Depuis 1996 pour la Grande Couronne	Payant (10 € HT par lot de références jusqu'à 30 références; Tarif dégressif possible)
PERVAL	Conseil Supérieur du Notariat	Tous produits immobiliers (logement et immobilier d'entreprise)	France (sauf IDF)	80 variables dont prix, surfaces, adresse, qualification du bien...	Depuis 1998	Payant  Références de transactions réservées aux organismes publics

## Base de données logements

Source	Producteur	Couverture géographique	Principales variables	Périodicité / Ancienneté	Accès
Service des données et études statistiques SDES du ministère de la Transition écologique,	ECLN (Enquête sur la Commercialisation des Logements Neufs) Utile dans une étude de marché pour mesurer l'écoulement des ventes	France (Agrégation au niveau régional et par zonage)	Mises en vente, nombre et prix des logements vendus, nombre de logements disponibles à la vente	Trimestrielle Depuis 1993	Données disponibles aux niveaux de la France métropolitaine, des régions et de zones plus fines, sous réserve du secret statistique. Univers confidentiel, les demandes sont à faire auprès des statisticiens des directions régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL)
Observatoire national de la Fédération des Promoteurs Immobiliers (FPI)	Bilan trimestriel et annuel de la conjoncture	France (90 % de taux de représentativité)	Volumes de ventes de logements neufs (détail, bloc et résidences gérées) ; Pour les ventes au détail : répartition investisseurs / accession; mises en vente; offre commerciale; prix de vente	Depuis 2010 : bilan annuel Depuis 2015 : bilan trimestriel	Accès gratuit
Observatoires régionaux FPI	Bilan annuel ou trimestriel de la conjoncture	Régionale (en fonction de chaque observatoire)	Volumes de ventes de logements neufs; répartition investisseurs / accession; mises en vente; offre commerciale; prix de vente	Variable selon les observatoires (annuel ou trimestriel)	Accès payant
Observatoires Locaux des Loyers	Statistiques des niveaux de loyers du parc locatif privé afin d'offrir une vision fiable des marchés locatifs locaux	France	Niveau de loyer, décomposition par type de logement, année de construction, nombre de pièces	Agrégation de résultats issus des enquêtes menés par les observatoires locaux – périodicité variable selon les observatoires	Gratuit : <a href="http://observatoires-des-loyers.org">observatoires-des-loyers.org</a> Site internet développé par l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL)



# SECTION 4

## Anticiper et valoriser les coûts de portage et de gestion transitoire

---

**L**e projet de renouvellement urbain peut nécessiter dans certains cas, le temps de mener une procédure d'acquisition à son terme, de maîtriser un ensemble cohérent de terrains pour engager une phase opérationnelle sur un secteur donné (voir chapitre 2 – la section 6 « La question du portage transitoire »), ou encore d'attendre les conditions favorables à la commercialisation des emprises de diversification, de porter transitoirement des biens voire d'engager une occupation transitoire pour initier le retour d'attractivité.

Dans le cas d'un portage transitoire de biens bâtis, il est important de l'intégrer dans les bilans, et notamment de bien prendre en compte les délais pour le dimensionner. Les postes de charges et de produits relèvent de la gestion locative et de la gestion technique et dépendent de la nature des biens portés.

Lorsqu'il s'agit de logements en copropriété dégradée par exemple :

→ Les dépenses sont constituées par un audit de sécurité, la mise en œuvre de travaux de sécurisation (en lien avec la responsabilité juridique de propriétaire sur des biens dégradés), des dépenses d'entretien immobilier courant, des charges de copropriété éventuelles, de protection et de sécurisation des vacants au fur et à mesure des relogements, de la taxe foncière, des frais de contentieux, d'assurance et de frais de gestion;

→ Les recettes peuvent être composées de la perception des indemnités auprès des occupants dans le cadre de convention d'occupation transitoire, ainsi que des charges récupérables, en prenant une hypothèse de vacances et d'impayés.

Dans le cas de portage transitoire de terrains non bâtis, les dépenses sont de nature différente : sécurisation des accès pour éviter les intrusions, gestion courante et entretien, gardiennage, provision pour dépenses d'évacuation d'occupants illégaux et remise en état, taxe foncière sur les propriétés non bâties.

À côté d'une gestion plutôt « passive » de la période de portage, des stratégies de gestion plus actives se développent également, qui traitent le foncier comme une ressource : pré-verdissement, aménagements provisoires pour y développer des usages le temps du projet, occupation transitoire pour préfigurer la vocation future...

Sur les sites les plus porteurs, un véritable écosystème économique s'est développé autour de cette question. La stratégie retenue est élaborée au regard de la durée de gestion provisoire, de son coût, des opportunités offertes par le tissu local et des attentes des riverains.

En termes financiers, l'avantage est alors de réduire les coûts de portage pour les acteurs de l'aménagement ou les propriétaires, et de favoriser le retour d'attractivité et les commercialisations futures.

Le financement du projet d'occupation temporaire est quant à lui lié à son modèle économique propre (recettes perçues auprès de l'utilisateur) et aux financements externes et subventions dont il bénéficie (subventions publiques, financement par des promoteurs).

D'un point de vue juridique, ces occupations peuvent prendre différentes formes constitutives de droit réel ou non (autorisations, conventions et baux) qui permettent d'encadrer légalement l'occupation temporaire et de répartir les responsabilités entre propriétaires, gestionnaires et occupants.

**À noter :** suite aux différents groupes de travail ANRU+ réalisés sur la thématique « urbanisme transitoire », un carnet de l'innovation devrait prochainement voir le jour. On pourra utilement s'y référer.

## LE SAVIEZ-VOUS ?

### La prise en compte des dépenses de portage et de gestion transitoire

**Dans le cas des bilans de démolition de logements sociaux**, peuvent être retenus au titre des dépenses éligibles les coûts de remise en état *a minima* des terrains libérés (« recouturage » des réseaux existants, aménagement sommaire de type pré-verdissement), et les coûts préparatoires nécessaires à l'opération (tels que les actions de sécurisation passive).

**Dans le cas des bilans de recyclage de copropriétés dégradées ou de l'habitat ancien dégradé**, peuvent être pris en compte les frais de portage tels que les charges de copropriétés ou les frais générés par la possession et la gestion des biens portés (notamment impôts, taxes et assurances, frais de gestion des biens immobiliers dont éventuelle gestion locative).

**Dans le cas des opérations d'aménagement d'ensemble**, peuvent être retenus les coûts des travaux de démolition d'immeuble s'ils ne sont évidemment pris en compte ailleurs, les coûts préparatoires nécessaires tels que les éventuelles actions de sécurisation passive, et les coûts des travaux confortatifs et conservatoires des immeubles, y compris travaux d'urgence.

# SECTION 5

## Valoriser les libérations foncières : le cas particulier des commerces

**D**ans le cas particulier des commerces, il est important de distinguer le fonds des murs : si ces derniers désignent le local proprement dit (bien immobilier), un fonds de commerce est avant tout une clientèle et les moyens mis en œuvre pour répondre aux besoins de celle-ci (éléments corporels et incorporels : matériel, mobilier et outillage, agencement, installations et aménagements...).

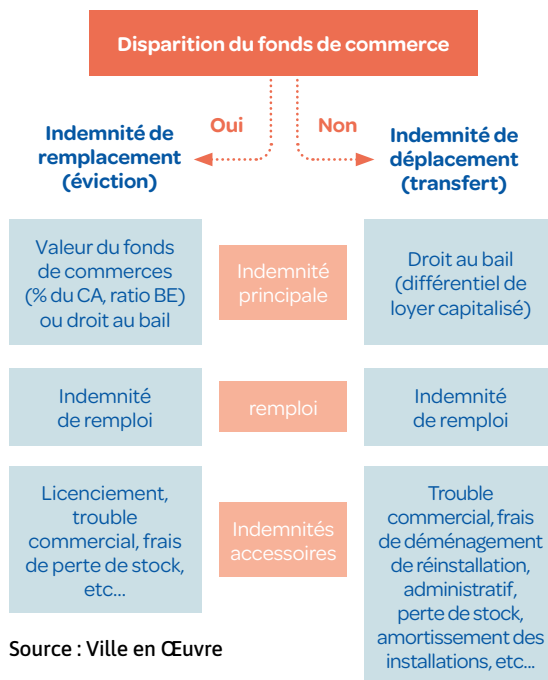
Leur mobilisation dans le cadre du projet de renouvellement urbain nécessite de négocier, à l'amiable ou dans le cadre d'une expropriation<sup>21</sup>, l'acquisition des murs et d'indemniser les impacts du projet sur l'exploitation du fonds. Ces coûts doivent être valorisés avec attention dans les bilans dans la mesure où ils s'avèrent souvent élevés, notamment sur certains types de commerces dont les chiffres d'affaires sont importants (pharmacies par exemple).

En cas de rupture du bail commercial, l'indemnité à verser est une compensation financière des avantages que devait procurer le renouvellement du bail. Elle est évaluée en fonction du dommage subi et nécessite d'apprécier si le fonds de commerce est amené à disparaître ou s'il est transférable, c'est-à-dire selon que le locataire perd ou non sa clientèle.

Si le commerçant perd sa clientèle, il sera indemnisé sur la base de la valeur du fonds de commerce à l'identique de celui qu'il perd, déterminé selon les usages de la profession. Il s'agit de **l'indemnité d'éviction, dite de remplacement**.

Si, au contraire, il peut se réinstaller et poursuivre l'exploitation, il lui est alloué une indemnité évaluée en fonction de l'avantage économique que lui conférerait le bail perdu (valeur du droit au bail). Il s'agit de **l'indemnité de transfert / de déplacement**.

**À cela s'ajoutent des indemnités accessoires :** indemnité de remplacement (destinée à couvrir les droits de mutation à régler pour l'acquisition d'un fonds ou d'un droit au bail de même valeur); frais de déménagement et de réinstallation; trouble commercial; perte sur stocks; frais de licenciement du personnel et autres frais divers.



Source : Ville en Œuvre

21. L'expropriation a juridiquement pour effet d'éteindre le droit au bail.

## 3 questions à

**Ida HOUNKPATIN**

Responsable de projets immobiliers  
au sein de l'Agence Nationale de la  
Cohésion des Territoires

### **Pouvez-vous rappeler le rôle de l'ANCT en matière d'intervention pour le commerce, les services, l'artisanat et les activités économiques de proximité dans les NPRU ?**

L'ANCT remplit quatre missions d'expert, d'opérateur immobilier, de gestionnaire immobilier et d'autorité de gestion du Fonds de restructuration des locaux d'activités créé par le plan de relance. En tant qu'opérateur public, l'ANCT intervient à défaut ou en complément d'initiative privée sur des projets d'immobiliers commerciaux ou économiques en qualité de maître d'ouvrage ou d'investisseur. Il s'agit pour nous de créer un effet de levier à travers notre capacité d'investissement et de mettre notre expertise au service des territoires pour débloquer les situations complexes dans les secteurs délaissés par les acteurs économiques classiques à cause d'une imbrication particulière des problèmes à traiter. Cela induit à la fois complexité juridique (émiettement de la propriété par exemple), coûts élevés (d'acquisition de l'immobilier existant à recycler, d'indemnisation des exploitants à transférer ou évincer par exemple) et longue durée des actions à mener. L'objectif à chaque fois est de viser un retour au droit commun après 6 à 8 ans d'exploitation. En phase de gestion, nous intervenons en propre ou à travers nos filiales dont Foncièrement Quartier (SCI ANCT/ Banque des territoires).

### **Quels sont selon vous les critères clés de succès d'un projet économique ou commercial ?**

Je crois que les 3 paramètres essentiels pour

la viabilité d'un projet sont l'adéquation entre le pouvoir d'achat et les habitudes de consommation de la clientèle, et l'offre de commerces, services ou activités; la localisation au plus près d'un maximum de flux; et l'insertion dans un projet global d'amélioration de l'habitat et des espaces publics. Pour les travailler, les questions à se poser sont nombreuses : Quelle est la localisation optimale pour être accessible à l'ensemble de la population? Comment optimiser les surfaces tout en les rendant modulables et évolutives? Quels sont les niveaux de loyers soutenables par les différentes activités au regard de leur chiffre d'affaires ?

C'est notamment pour cela par exemple que l'Agence ne crée pas ou n'achète pas de locaux en copropriété pour diminuer les charges communes supportées par les exploitants et pour pouvoir engager rapidement des travaux de réfection.

### **Quelle appréciation générale portez-vous sur les enjeux à venir en phase de mise en œuvre des projets NPRU ?**

Pour être mis en œuvre dans de bonnes conditions, un portage institutionnel fort des collectivités concernées et de l'ensemble des partenaires est indispensable. Les projets et opérations développés par l'Agence ne sont pas importants en mètres carrés créés mais sont caractérisés par un degré élevé de complexité et d'interfaces avec le contexte urbain, ainsi que par un impact important pour l'amélioration de la vie quotidienne.

# Conclusions / à retenir

---

→ **La valeur du foncier est l'un des intrants clés des bilans d'opérations.** Elle représente une valeur faisant un lien entre les bilans qui doit être stabilisée pour calibrer l'économie de projet.

→ L'exercice n'est pas toujours simple. **La valeur d'un terrain ou d'un bien immobilier ne peut être ni observée ni calculée avec certitude.**

Aucune des méthodes classiques ne donne de résultat certain et c'est souvent le croisement de plusieurs d'entre elles qui permet de réduire la marge d'erreur.

→ En projet de renouvellement urbain, l'exercice est parfois particulièrement difficile. Face au manque de références ou à des valeurs de marché immobilier peu porteuses, **l'approche doit alors d'abord s'appuyer sur une stratégie habitat précise et phasée dans le temps.** Les premiers programmes doivent particulièrement être bien définis, et le travail doit partir d'une analyse de l'environnement du quartier.

→ Il convient également **d'installer et d'animer un échange entre les acteurs de projet** et si nécessaire, de se **faire accompagner d'un expert en évaluation immobilière et foncière.**

→ Les sources disponibles pour trouver des références de ventes et évaluer un bien immobilier par comparaison sont multiples et **beaucoup de progrès ont été faits en matière de base de données de références de prix ces dernières années**, avec notamment la publication des données DVF (Demandes de Valeurs Foncières).

→ Au-delà des valeurs vénales, l'analyse économique du projet nécessite également dans certains cas **d'évaluer les coûts de portage transitoire** des biens pour les intégrer dans les bilans, et notamment de bien prendre en compte les délais pour les dimensionner.

→ Dans **le cas particulier des commerces**, leur mobilisation nécessite de négocier, à l'amiable ou dans le cadre d'une expropriation, l'acquisition des murs et d'indemniser les impacts du projet sur l'exploitation du fonds. Ces coûts doivent être valorisés avec attention dans les bilans dans la mesure où ils s'avèrent souvent élevés.



# CHAPITRE 4

## transformer le foncier

La conduite d'un projet de renouvellement urbain implique la transformation complète d'un quartier en agissant sur sa structure viaire, ses équipements d'infrastructure et de superstructure, et sur son bâti.

À travers cette restructuration, le foncier va subir un certain nombre de mutations importantes : remembrement de la structure cadastrale visant à adapter les parcelles

à l'état futur; modification de ses caractéristiques techniques par des travaux de préparation des sols et de voiries et réseaux divers (VRD); et enfin transformation de la propriété et de l'usage du tissu urbain à travers de nouvelles délimitations foncières du domaine public et de nouveaux îlots constructibles.

# SECTION 1

## Remember

**L'**une des premières transformations que subit le foncier est celle qui touche au découpage parcellaire.

Et dans la mesure où l'un des enjeux est de redonner au quartier une structure cadastrale qui facilite l'usage du sol dans le temps et délimite clairement des propriétés en phase avec les responsabilités de gestion des espaces extérieurs,

chaque projet de renouvellement urbain devrait ainsi aboutir à des régularisations et un remembrement foncier, dans le cadre d'un aménagement d'ensemble.

Ce remembrement est rendu possible grâce aux échanges fonciers et/ou acquisitions réalisées et tels que décrits dans le **chapitre 2**.

### ZOOM THÉMATIQUE

#### Mettre en cohérence propriété, usage et responsabilité de gestion

L'un des objectifs du remembrement est de **mettre en cohérence la propriété juridique des sols, l'usage qui s'y déploie et la responsabilité des tâches d'entretien**, de façon à faciliter l'appropriation des espaces et clarifier leur gestion.

Dans la mesure du possible, les complexités existantes en la matière seront donc défaites : les servitudes et droits d'usage antérieurs devront être adaptés ou supprimés en fonction du nouveau parcellaire. Les conventions d'entretien existantes seront clôturées quand elles deviendront inutiles.

L'objectif poursuivi est qu'à terme les espaces publics se déploient sur domaine public de la collectivité et relèvent du droit commun et du dispositif de gestion publique, et que les espaces privés soient clairement délimités et gérés par les propriétaires privés, comme les bailleurs sociaux ou les copropriétaires.

En la matière, **tout l'enjeu est notamment de bien définir le statut, public ou privé, des espaces collectifs compris entre la voirie et les pieds d'immeubles** (jardins, terrains de jeux ou stationnement) et de fixer la limite entre ces deux statuts sur un plan.

Et compte tenu de l'imprécision du positionnement exact des réseaux (en particulier les réseaux de chauffage), une bonne pratique en la matière est d'opérer les échanges fonciers après la réalisation des travaux d'aménagements de façon à se laisser la possibilité d'élargir ou rétrécir de quelques centimètres l'emprise d'une voie au moment du chantier afin d'éviter de grever, à terme, les terrains de servitudes pour l'entretien.

Dans les cas où cela n'est malheureusement pas possible (coût de dévoiement du réseau trop élevé), il faut alors créer des droits d'accès au réseau collectif maintenu sous emprise foncière privée (**voir le zoom thématique dans la section suivante « Comment éviter le déplacement de réseaux ? »**).



La trame cadastrale structure l'organisation urbaine et reflète la manière dont s'est construite la ville ; des règles ont ainsi été introduites par le législateur pour encadrer les conditions dans lesquelles les terrains peuvent être divisés et remembrés.

La palette d'outils disponibles pour opérer ce remembrement est multiple et le choix se fait en fonction des enjeux et du contexte :

→ Dans le cas d'une régularisation foncière (par exemple pour une résidentialisation) : les divisions ne créant pas de terrains à bâtir sont libres (sauf si la commune a institué un contrôle en vertu de l'article L115-3 du code de l'urbanisme). Un simple Document Modificatif du Parcellaire Cadastral (DMPC)<sup>22</sup>, anciennement appelé « document d'arpentage », est alors constitué par le géomètre et déposé au cadastre. Il permet :

- Les détachements de terrains supportant des bâtiments qui ne sont pas destinés à être démolis ;
- Les détachements de terrains d'une propriété en vue d'un rattachement à une propriété contiguë ;
- Les détachements de terrains effectués dans le cadre d'une procédure d'expropriation ;
- Les détachements de terrains acquis par les collectivités dans le cadre d'un droit de délaissement (mise en œuvre d'un emplacement réservé).

→ Dans le cadre d'un projet immobilier (par exemple pour un projet de construction portant sur plusieurs bâtiments qui constitueront en fin de

chantier plusieurs copropriétés distinctes et dont les terrains d'assiette doivent être divisés avant la fin des travaux) : des procédures spécifiques existent là aussi et évitent le recours au lotissement ; la division primaire<sup>23</sup> ou le permis de construire valant division<sup>24</sup>.

→ Dans le cas d'une simple création d'un ou plusieurs terrains à bâtir : la division s'opère dans le cadre d'un lotissement soumis à simple déclaration préalable.

→ Dans le cas d'un projet impliquant une réorganisation foncière plus complexe (par exemple pour un projet d'aménagement d'ensemble), couplée à des travaux de viabilisation et d'équipements, comme c'est souvent le cas en projet de renouvellement urbain : il est nécessaire de mobiliser des procédures plus lourdes et le choix doit se faire entre mise en place d'une procédure de **lotissement soumis à permis d'aménager (PA)**<sup>25</sup> ou une procédure de zone d'aménagement concerté (ZAC) (**voir tableau détaillé ci-après**).

**Le lotissement**<sup>26</sup> est une procédure rapide à mettre en place et sans obligation de concertation. Il permet la division avec création de voies, d'espaces ou d'équipements propres, communs à plusieurs lots et à la charge du lotisseur. Le projet se mène alors en cohérence avec le PLU (éventuellement complété par un règlement propre) ou le dispositif de financement des équipements publics (taxe d'aménagement éventuellement majorée ou PUP).

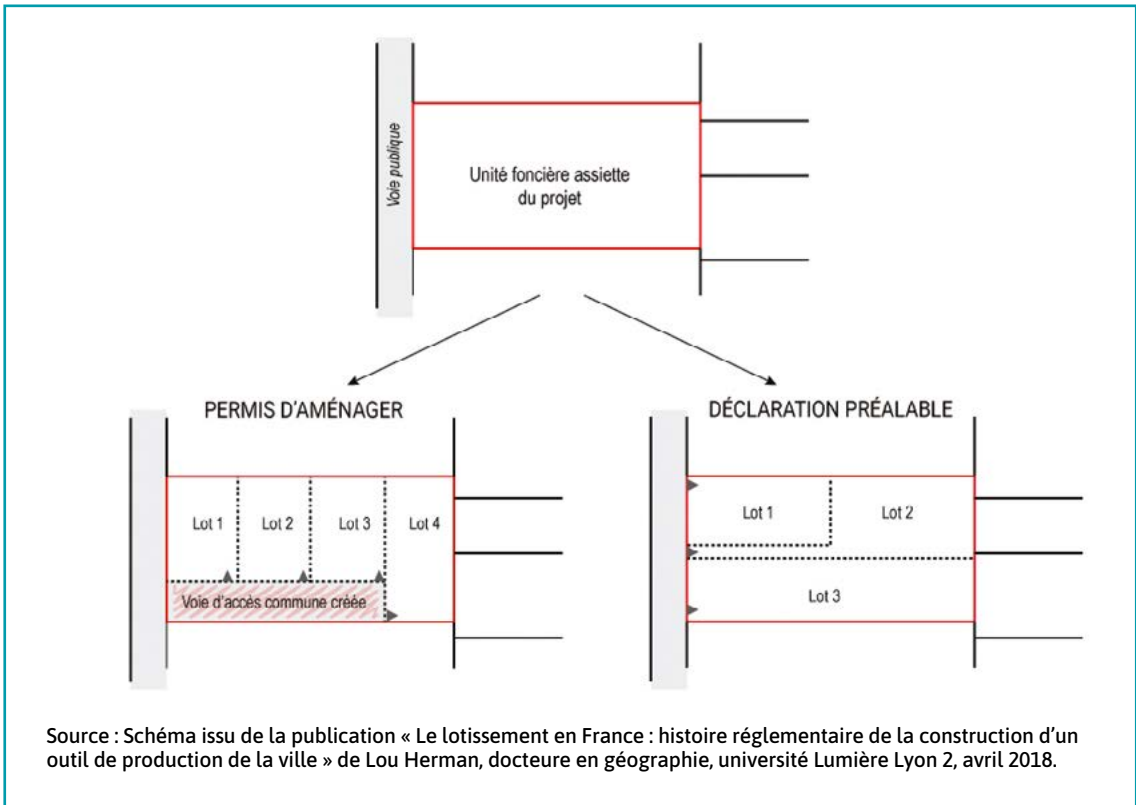
22. Document d'arpentage établi en application de l'article 25 du décret n° 55-471 du 30 avril 1955

23. Article R. 442-1 du code de l'urbanisme

24. Article R.431-24 du code de l'urbanisme

25. Le contenu du PA est détaillé aux articles R. 441-1 et suivants et R. 442-3 à R. 442-8 du code de l'urbanisme

26. Article L.442-1 du code de l'urbanisme



**La ZAC**<sup>27</sup> peut paraître plus adaptée pour des opérations complexes. Elle permet de mettre en place à l'intérieur de son périmètre l'ensemble des dispositifs permettant de porter le déroulé opérationnel de la transformation. Elle facilite également la commercialisation car elle n'intègre pas d'obligation de réalisation des travaux avant cession des charges foncières (contrairement au lotissement), ce qui permet de vendre avant de dépenser et d'alléger ainsi la trésorerie (bien que les niveaux de recettes de charges foncières en PRU amènent parfois à relativiser cet avantage).

En matière foncière, la ZAC peut être créée avant toute acquisition, son périmètre peut être multisite et les parcelles peuvent être découpées au fur et à mesure des besoins.

L'ensemble de ces éléments peut expliquer pourquoi la procédure de ZAC est parfois préférée au lotissement et retenue pour des opérations menées en régie par la collectivité.

Cet avantage de la ZAC se fait malgré tout au prix d'une procédure longue à mettre en place (concertation, étude d'impact, dossier de création, dossier de réalisation...) et d'un risque induit lié au droit de délaissement qu'elle confère aux propriétaires situés à l'intérieur du périmètre; une attention particulière doit ainsi être apportée au tracé du périmètre pour en limiter la portée.

27. Article L.311-1 du code de l'urbanisme. À noter : les grands ensembles des années 1970 ont en général été aménagés avec cette procédure dont la mise en place date de 1967.

## Tableau comparatif des procédures ZAC / Permis d'aménager

(Voir chapitre 2 – la section 5 « Quelle procédure d'aménagement choisir ? »)

Les critères de choix	ZAC	Lotissement / Permis d'aménager (PA)
<b>Références réglementaires</b>	Articles L311-1 et suivants code de l'urbanisme	Articles L.442-1 et L.442-1-1 du code de l'Urbanisme  Articles R421-19 et suivants du code de l'Urbanisme
<b>Périmètre</b>	Périmètre pouvant être créé avant acquisitions (mais droit de délaissement pour les propriétaires)  Possibilité de ZAC "multisite"	Acquis en totalité par le lotisseur, ou accord des propriétaires  Unité foncière d'un seul tenant
<b>Remembrement</b>	Remembrement libre une fois l'outil installé  Le raisonnement se place alors en fonction du parcellaire cible, au fur et à mesure de la mise en œuvre	Remembrement à anticiper dans le cadre des PA, car figé une fois le PA obtenu sauf à obtenir un PA modificatif  Des enjeux de maîtrise préalable du foncier  Un raisonnement en matière de remembrement qui doit partir du parcellaire existant (et donc se caler sur lui) pour trouver le cheminement permettant d'obtenir les assiettes foncières projetées
<b>Juridique</b>	Avantage d'une justification facilitée de la DUP  Risques de recours sur les délibérations successives prises lors de la mise en place de l'outil (concertation, création et programme des équipements publics). Ce risque peut être limité grâce à la concertation avec les riverains, notamment la concertation préalable obligatoire avant création de la ZAC.  Risques de recours sur les procédures environnementales, d'expropriation et autorisations d'urbanisme	Risque juridique à chaque PA et à chaque PA modificatif  Risques de recours sur les procédures environnementales, d'expropriation et autorisations d'urbanisme

<p><b>Mise en œuvre opérationnelle</b></p>	<p>Fige un programme global et un parti d'aménagement  À l'intérieur de ce cadre, le projet peut être adapté au fur et à mesure de sa conduite  Maîtrise précise des projets via les cahiers des charges de cession de terrains (CCCT)</p>	<p>Fige des lots à bâtir, définitivement sauf à obtenir un PA modificatif.  La mise en œuvre des travaux doit débuter dans les 3 ans qui suivent la délivrance du permis. La durée de validation du PA peut être prolongée deux fois 1 an. Les travaux ne peuvent s'arrêter plus d'un an (sauf demande de prolongation indiquée ci-dessus)  Plusieurs PA devront être réalisés  Pas de contrôle spécifique des projets grâce au permis d'aménagement : le contrôle se fait grâce au plan local d'urbanisme (PLU) et les orientations d'aménagement et de programmation (OAP)</p>
<p><b>Calendrier</b></p>	<p>Délai de mise en place assez long mais pouvant être mené en parallèle des études nécessaires pour obtenir l'autorisation environnementale</p>	<p>Délai de procédure accéléré (délai d'instruction de droit commun de 3 mois pouvant être majoré à + 2 mois selon la taille de l'opération + délais de recours)</p>
<p><b>Financement des équipements</b>  (Voir chapitre 2 – la section 5 « Quelle procédure d'aménagement choisir ? »)</p>	<p>Outil de financement des équipements publics. Ils sont financés à travers le bilan de la ZAC dans le respect des principes de proportionnalité et de lien direct  Réalisation déléguable à l'aménageur, dans le cadre d'une opération concédée</p>	<p>Financement des équipements publics qui doit s'appuyer sur des outils parallèles (Taxe Aménagement, TA majorée, Projet Urbain Partenarial).  Délégation de maîtrise d'ouvrage non envisageable : il revient à la collectivité locale de les financer et de les réaliser sur ses ressources fiscales</p>
<p><b>Mixité sociale</b></p>	<p>La répartition du programme entre les différentes catégories de logements est définie dans le programme des équipements publics (PEP)</p>	<p>Les obligations de mixité sociale peuvent être définies unilatéralement par la collectivité grâce à l'article L.123-2 d/ (loi portant Engagement National pour le Logement)</p>
<p><b>Conditions de vente des terrains équipés</b></p>	<p>Pas d'obligation d'avoir réalisé les infrastructures</p>	<p>Viabilisation réalisée (ou garantie financière de bon achèvement)</p>

# Neuhof-Meinau, Eurométropole de Strasbourg

## Transformation / Échanges fonciers et nouvelles trames foncières

### Contexte et enjeux

Le renouvellement urbain du secteur Hautefort au Neuhof a démarré dans le cadre du dispositif GPV et s'est poursuivi avec la convention signée en 2005 pour le premier programme de rénovation urbaine. Le projet urbain va se poursuivre jusqu'en 2030 sur ce secteur, qui constitue le cœur du QPV avec les dysfonctionnements urbains les plus importants. Le programme du NPRU (250 démolitions, plus de 500 requalifications, 180 logements neufs) pourra s'appuyer sur la nouvelle organisation des espaces publics mise en place dans les années 2010 grâce au dispositif d'échanges foncier mis en place avec OPHEA. Appliqué de façon intensive sur ce secteur, il a offert une grande souplesse dans la mutation des îlots et a permis de privilégier des orientations urbaines ambitieuses

### Repères

- QPV : Neuhof-Meinau
- Superficie du périmètre projet : 182,6 ha
- Nb total d'habitants : 16800
- Montage opérationnel prévu : En régie
- Coût total du projet : 325 M€ HT
- Durée de l'opération : 2005-2016 (PRU) et 2019-2030 (NPNRU)
- Date de convention : 2005 (PNRU) et 27 mars 2020 (NPNRU)
- Principaux partenaires du projet : Ophéa, Habitation Moderne, CEA Collectivité européenne d'Alsace



© Agence Intensités, pour l'Eurométropole de Strasbourg

Axonométrie de l'état actuel figurant les futures démolitions du NPRU

### Programme

#### Habitat

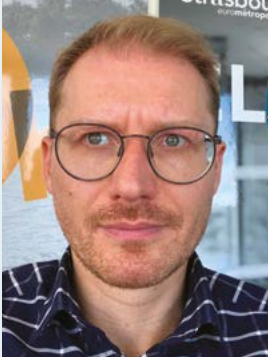
- Démolition : 834 logements sociaux
- Construction : 156 logements sociaux, 805 logements privés ou accession sociale, 112 Associations Foncière Logements (AFL)
- Réhabilitation : 1460 logements sociaux

#### Équipements publics

- Construction : 5 équipements dont équipements scolaires (dont collège)
- Réhabilitation : 9 équipements dont équipements scolaires / petite enfance, culturels, gymnase

#### Immobilier économique

- Relocalisation bureaux de poste et construction de 2 locaux commerciaux



Yannick ROTH

## 3 questions à

**Antoine DANET**

Directeur de Projet, et

**Yannick ROTH**, Chef de Projet,  
Eurométropole de Strasbourg

### **Comment avez-vous appréhendé d'un point de vue opérationnel la question des échanges fonciers au cours du premier programme de renouvellement urbain ?**

**Antoine DANET :** Le secteur Hautefort Neuhoef a fait l'objet d'une première phase de renouvellement urbain accéléré au début des années 2010 autour d'un projet de reconfiguration complète des espaces publics. Sur ce secteur intégralement propriété du bailleur OPHEA à l'origine, y compris les espaces d'usage publics, il s'agissait de restructurer la trame viaire et de clarifier les domanialités et responsabilités de gestion. Nous avons eu beaucoup d'échanges fonciers à gérer avec le bailleur dans les deux sens. Pour y arriver, nous avons dès le départ cadrer ces échanges dans un protocole foncier tripartite ville – EMS – bailleur. L'objectif était d'éviter que le foncier ne devienne un point bloquant dans la conduite des opérations. Cela nous a apporté une grande souplesse dans la mise en œuvre !

### **Quels ont été, concrètement, les bénéfices opérationnels du protocole foncier du PRU1 ?**

**Antoine DANET :** Le protocole nous a permis de sécuriser les échanges fonciers à mettre en œuvre et d'acter les conditions de cession en fonction de la destination des emprises, avec des cessions à l'euro symbolique pour les emprises intégrant le domaine public ou les espaces résidentialisés du bailleur : cela a permis de s'autoriser des modifications majeures de la trame publique en fonction des besoins du projet urbain. Les travaux

ont aussi pu démarrer sur la base d'autorisations, et les arpentages et les échanges de propriété ont été réalisés une fois les travaux finis. Ce mode de « faire » suppose confiance et suivi, mais a le mérite d'éviter de devoir ré-arpenfer et repasser des actes parce que le projet a évolué en phase études ou travaux.

### **Quels sont les points d'amélioration que vous avez souhaité apporter au nouveau protocole foncier ?**

**Yannick ROTH :** Le premier protocole était simple et efficace mais avait quelques angles morts que nous essayons de cadrer dans la proposition de nouveau protocole que nous mettons en place pour le NPRU. Par exemple la pollution. Sur la base des études historiques et documentaires de la phase de préfiguration, nous avons ciblé les risques et les études complémentaires à réaliser. Nous voudrions ainsi pouvoir cadrer un principe de prise en charge selon l'ampleur de la pollution découverte. Le protocole foncier du NPRU, que l'on souhaite commun à tous les bailleurs, va également nous permettre de prévoir la façon dont seront gérés les déchets, de bien définir les passages de relais entre propriétaires, en termes de responsabilité de gestion ou de sécurisation. Nous prévoyons enfin de bien décrire l'état des sols remis après démolition (démolition de fondations ou retrait des réseaux enterrés). Le protocole devient ainsi un véritable outil de pilotage opérationnel du projet.

## SECTION 2

# Mener les travaux de préparation des sols et de voiries et réseaux divers (VRD)

**P**uis, la transformation du foncier, par les travaux de préparation des sols et de VRD, constitue la première étape visible de la rénovation d'un quartier avant l'émergence notamment des premières constructions. Et parce qu'ils préfigurent le futur quartier et qu'ils ont un impact quotidien sur le site, ces travaux font l'objet d'une attention particulière par les habitants.

L'objectif recherché est d'affranchir le foncier de toute contrainte préalable à l'aménagement et la construction et de l'équiper en réseaux. Il s'agit ainsi de préparer le terrain pour son usage futur, de lever un maximum d'incertitudes, et ainsi de franchir les étapes successives : **libérer, remettre en état et viabiliser** ; tout en obtenant progressivement les autorisations réglementaires nécessaires.

La libération et la remise en état des terrains est l'étape initiale qui englobe l'ensemble des interventions de préparation des sols, en vue d'une phase d'aménagement ou de construction.

On retient tout d'abord classiquement la **démolition des ouvrages de superstructures non conservés dans le futur projet**, à savoir les bâtiments existants (logements locatifs sociaux, logements privés, équipements publics, commerces...), dont la libération des lieux préalables aura été nécessaire (**voir chapitre 1 – la section 4 « L'enjeu de l'occupation »**).

En parallèle, sur la base d'investigations techniques précises, il s'agit de déposer les émergences<sup>28</sup> existantes, obsolètes ou inappropriées (mobilier, éclairage, panneaux, clôtures), de démolir les ouvrages d'infrastructures non conservés, éventuellement de défricher, de dévier et/ou déposer des réseaux (mais également de repérer ceux qui pourraient être conservés) et d'opérer une dépollution des sols en fonction de l'usage futur de la parcelle.

### LE SAVIEZ-VOUS ?

#### Le proto-aménagement

Le proto-aménagement désigne les travaux de préparation des terrains en prévision de l'opération d'aménagement : remise en état, démolition et libération, dépollution des sols.

Ces travaux constituent souvent une étape préalable incontournable des opérations de renouvellement urbain.

À noter : pour l'ANAH, le proto-aménagement consiste en la restructuration de plateaux résidentiels.

28. Éléments en saillie par rapport au plan général de la voirie et du trottoir

À noter qu'en pratique, si **la dépollution** reste de la responsabilité de l'aménageur, elle est parfois réalisée par le constructeur pour optimiser l'enchaînement dépollution/terrassement, dans le cadre d'un accord financier au moment de la vente des charges foncières pour la prise en charge du coût.

Par ailleurs, **comme précisé dans le premier chapitre**, il est important pour mener tous ces

travaux, d'obtenir en amont une connaissance précise de **l'emplacement des réseaux**, notamment pour les quartiers en renouvellement urbain où les plans de réseaux existants ne sont pas toujours disponibles de façon complète. Il en va d'une question de risques en phase chantier, et de surcoûts potentiels de dévoiement non anticipés (**voir chapitre 1 – la section 5 « L'état des lieux technique »**).

## ZOOM THÉMATIQUE

### Comment éviter certains déplacements de réseaux ?

Lorsque les réseaux publics se retrouvent après restructuration sous du foncier privé, plutôt que de les déplacer (notamment en cas de coût élevé), il peut être envisagé de créer une servitude de passage, bien que cela ne soit pas l'option première recherchée, **comme indiqué dans la section précédente**.

Une convention est alors nécessaire pour définir les conditions d'accès du gestionnaire, qui doit pouvoir intervenir en cas d'urgence.

En revanche, à l'inverse, un réseau privé ne doit pas rester sous domaine public qui ne peut être grevé de servitude ! Il est important dans ce cas de mener un travail de calage du plan projet et des limites séparatives futures entre espaces publics et privés, afin d'éviter si possible des déplacements onéreux.



## L'enjeux de l'intervention des concessionnaires

**Les concessionnaires sont des opérateurs et exploitants de réseaux.** L'appellation recouvre des situations très diverses : elle désigne à la fois des concessionnaires historiques d'énergie (ERDF, GRDF), d'eau potable, de moyens de communication (téléphonie, fibre optique, câble) ou de chaleur (chauffage urbain), mais aussi des concessionnaires relatifs aux réseaux d'assainissement (collectif ou non), d'éclairage public ou de voirie par exemple, sans oublier les concessionnaires des panneaux publicitaires, vélos ou voitures en libre-service ou ramassage d'ordures ménagères, en cas de bornes enterrées ou collecte pneumatique).

Les concessionnaires sont responsables des ouvrages qu'ils exploitent et assurent généralement la maîtrise d'ouvrage des travaux portant sur leurs infrastructures (même si une partie peut être assurée par le maître d'ouvrage de l'opération d'aménagement sur certains réseaux moins sensibles). À ce titre, **les concessionnaires doivent être associés le plus en amont possible, car eux seuls sont à même de concevoir des modifications ou développement de leurs réseaux.** Des conventions d'étude sont alors formalisées entre le concessionnaire et le maître d'ouvrage de l'opération d'aménagement.

**Les délais de mobilisation des concessionnaires peuvent être très difficiles à maîtriser :** ils représentent une zone de risque calendaire importante et il est essentiel d'y accorder une attention toute particulière.

Le caractère très sensible des réseaux et certains accidents survenus notamment sur des canalisations gaz ou électricité ont conduit le législateur à renforcer les obligations des maîtres d'ouvrage quant aux interventions réseaux, à travers notamment les obligations de Déclaration de projet de Travaux (DT) et Déclaration d'Intention de Commencement de Travaux (DICT) (**voir chapitre 1 – la section 5 « L'état des lieux technique »**).

Rappelons que les concessionnaires ne sont pas tenus de fournir leurs interventions dans le domaine privé. Dans les projets de renouvellement urbain, cela peut conduire à un manque d'information problématique.

Enfin à noter, **en démolition de bâtiments existants**, les attestations de débranchements concessionnaires sont demandées par les entreprises pour le compte du maître d'ouvrage de la démolition, avant de démarrer les travaux. Les délais et coûts d'intervention sont généralement élevés et différemment contrôlables.

Pour ce qui est des travaux VRD, ceux-ci conduisent à produire des espaces de différentes natures : voiries structurantes ou de desserte, espaces publics piétons, places, mails, ou encore espaces verts (parcs, squares, aires de jeux...).

L'articulation des compétences entre les collectivités (ville, EPCI, Conseil Départemental...) répartit la maîtrise d'ouvrage. L'identification de cette répartition est importante afin d'organiser les délégations de

maîtrise d'ouvrage, le financement des travaux, leur bonne coordination et leur réception.

**Le maître d'ouvrage est garant du programme des espaces publics** (fonction, usage, etc.), **du prix et du calendrier de livraison**. Pour cela, il s'adjoint des compétences nécessaires comme celles d'un urbaniste/paysagiste, de bureaux d'études techniques pour la phase conception, et d'un coordinateur SPS (sécurité et protection pour la santé) pour la phase travaux.

À noter : en matière d'espace public, les besoins de contrôle technique sont moindres qu'en bâtiment et ne concernent que des sujets spécifiques comme les aires de jeux d'enfants par exemple.

En phase chantier, l'une des difficultés est celle de la coordination des chantiers et des maîtrises d'ouvrage. Entre les bailleurs sociaux qui démolissent, réhabilitent, résidentialisent et construisent, les promoteurs, les équipes de travaux sur les voiries, et

les différents concessionnaires jouant le rôle de maître d'ouvrage sur leurs propres réseaux, **il peut être utile de désigner un pilote dans le cadre d'une mission d'OPC** (Ordonnancement, Pilotage, Coordination) **interchantier**. Ce dernier aura alors la charge de gérer les interfaces, analyser les plans d'installation de tous les chantiers, prévoir les cheminements des poids lourds, organiser les échanges entre les entreprises, et fournir des éléments utiles pour la communication auprès des habitants pendant la période de travaux.

## ZOOM THÉMATIQUE

### Les autorisations ou déclarations préalables à bien anticiper pour ne pas ralentir le démarrage des travaux

Un certain nombre de procédures et autorisations préalables sont nécessaires pour démarrer les travaux.

Tout d'abord, bien sûr en matière de **protection de l'environnement**. Depuis le décret du 4 juin 2018, les travaux, constructions et opérations d'aménagement font systématiquement l'objet d'une évaluation environnementale dès lors que leur terrain d'assiette dépasse 10 ha ou que la surface de plancher développée est supérieure à 40 000 m<sup>2</sup>.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, suite à la parution du décret du 24 septembre 2020, les règles de soumission à évaluation environnementale systématique des projets de travaux et constructions ainsi qu'aux opérations d'aménagement ont été modifiées afin d'éviter de soumettre à évaluation environnementale systématique des projets n'ayant manifestement pas d'impact sur l'environnement.

Désormais, **le critère de la surface de plancher est supprimé afin d'ériger celui de l'emprise au sol comme seul critère pertinent** pour la soumission des projets à évaluation environnementale systématique. Ainsi depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, **les travaux,**

**constructions et opérations d'aménagement créant une emprise au sol supérieure à 40 000 m<sup>2</sup>** seront soumis à évaluation environnementale systématique, lorsqu'ils se situent dans un espace autre que les zones urbaines délimitées par un Plan Local d'Urbanisme (PLU); les secteurs où les constructions sont autorisées par la carte communale; les parties urbanisées de la commune, en l'absence de PLU, de tout document d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale.

Pour ce qui est de la **protection de la ressource en eau**, et en fonction des effets et dangers potentiels du projet sur les écosystèmes aquatiques, les installations ou ouvrages, le code de l'environnement, soumet le projet à autorisation ou à déclaration en fonction de la nature des prélèvements ou rejets dans le milieu aquatique.

Pour ce qui est de la **prescription archéologique**, il est nécessaire en amont de vérifier que les travaux peuvent être engagés. Avant le démarrage, le maître d'ouvrage de l'opération d'aménagement saisi la Direction des Affaires Culturelles (DRAC) sur la nécessité de réaliser ou non un diagnostic archéologique. Dans l'affirmative, un arrêté préfectoral est notifié à l'Institut national de recherches archéologiques (INRAP) et aux opérateurs agréés. L'opérateur réalise alors le diagnostic et établit un rapport, à partir duquel la DRAC pourra, soit lever l'hypothèque archéologique soit prescrire des fouilles. **Vu l'impact potentiel sur le bilan et le planning, il est important de lever cette servitude le plus tôt possible.**

# SECTION 3

## Vendre

**L**a commercialisation des parcelles viabilisées, permettant *in fine* la réalisation de logements, mais également d'équipements publics ou encore de locaux commerciaux et d'activités, est l'aboutissement du projet. **C'est aussi l'étape décisive de la transformation du quartier et de sa diversification résidentielle et fonctionnelle.**

C'est la raison pour laquelle il est important d'articuler la temporalité et les modalités de ces cessions à la stratégie de retour d'attractivité du site, et d'établir et piloter une programmation temporelle des commercialisations de logements notamment.

Le premier programme (PNRU) a, sur certains sites, contribué à faire revenir dans les quartiers les opérateurs privés, aux côtés des bailleurs sociaux.

Or **la mobilisation des futurs constructeurs nécessite la mise en place de démarches de travail spécifiques** pour sécuriser les engagements des opérateurs et les sorties opérationnelles, par exemple sur la base d'un engagement de résultat de la collectivité sur la réalisation de nouveaux équipements d'attractivité ou la garantie d'une vitesse d'exécution du projet urbain global, pour circonscrire le risque bailleurs sociaux / promoteurs et acquéreurs dans une durée maîtrisée.

Par ailleurs, face à la complexité accrue d'engager des projets sur des fonciers difficiles, les collectivités locales élargissent de plus en plus leurs méthodes de commercialisation en mettant en place des appels à projets ou à manifestation d'intérêt. Le but de la collectivité dans ce cas est de faire remonter, des acteurs privés et du marché, des idées de projet urbain, et de viser par là une meilleure valorisation foncière et une innovation pragmatique.

Il est important néanmoins dans un cadre comme celui-là de ne pas oublier que le régime juridique de

l'appel à projet ou de l'Appel à Manifestation d'Intérêt (AMI), extrêmement souple sur son principe, présente un risque non négligeable de requalification en contrat de la commande publique.

Enfin, il ne faut pas oublier que les projets de renouvellement urbain peuvent également intégrer **des interventions de recyclage de logements vacants, en tissu d'habitat privé dégradé, ou de restructuration des logements locatifs sociaux.**

Les travaux à mettre en œuvre sont alors coûteux et peuvent impliquer le relogement préalable des occupants. Sont souvent entreprises des interventions lourdes sur la structure même du bâtiment, des recompositions typologiques des logements ou des interventions sur façade.

L'objectif visé est d'atteindre ainsi des performances énergétiques, environnementales et de confort équivalentes au neuf, associées à une conservation de la qualité architectural et patrimonial bien souvent du bâti existant.

Pour l'habitat privé, **la commercialisation n'est, dans ce cas, pas celle de parcelles constructibles mais celle de fonciers bâtis.**

### LE SAVIEZ-VOUS ?

#### Le régime de la vente à soi-même

Une Livraison à Soi-Même (LASM) désigne, en matière de TVA, l'opération par laquelle une personne obtient un bien à partir de propriétés, d'éléments ou de moyens lui appartenant. Il en va ainsi par exemple d'un terrain libéré par un bailleur et que ce dernier réutilise dans le cadre d'une opération de reconstruction ou d'accession qu'il porte (ou l'une de ses filiales) en direct.

## LE SAVIEZ-VOUS ?

### Mobiliser sans céder, par la mise en place de baux longs termes

Organiser la mutation foncière peut également s'opérer à travers la mise en place d'un bail longue durée. Dans ce cas, le propriétaire du terrain et/ou de l'immeuble cède à un tiers le droit de réaliser des aménagements, de construire ou réhabiliter le bâti existant sur le terrain et de jouir d'un droit réel immobilier sur la durée du bail qui peut aller de 18 à 99 ans. À l'échéance du contrat, le bailleur récupère la pleine propriété de l'ensemble, y compris les installations qui ont été réalisées et construites sur le terrain. Une façon d'installer une mutation sur un temps long tout en se laissant la possibilité de récupérer la main pour initier *in fine* un nouveau projet.

# SECTION 4

## Rétrocéder les fonciers et remettre en gestion les ouvrages

---

**D**ans le cas où des ouvrages réalisés au cours du projet auraient vocation à entrer dans le patrimoine de collectivités, ils doivent alors, à leur achèvement, être remis en gestion voire en propriété, à leur destinataire.

C'est notamment le cas dans le cadre d'une ZAC, lorsque la maîtrise d'ouvrage d'équipements publics prévus au programme incombe à d'autres collectivités que la personne publique qui a pris l'initiative de la zone. Dans ce cas, le programme des équipements publics du dossier de réalisation comprend la description des modalités d'incorporation des équipements dans son patrimoine<sup>29</sup>.

Plus globalement, **le principe est que dès l'achèvement des ouvrages, l'entité qui a réalisé ces ouvrages invite la collectivité à participer aux opérations de remise des ouvrages**. Celle-ci ne peut refuser la remise d'un ouvrage propre à sa destination.

**La remise de chacun des ouvrages fait l'objet d'un procès-verbal**, auxquelles sont jointes une ou des fiches d'ouvrages précisant les éléments nécessaires à la comptabilisation de l'équipement dans la section investissement de la collectivité destinataire ainsi que le dossier complet des ouvrages exécutés (DOE), les plans de récolement de ces ouvrages certifiés par un géomètre ainsi que tous les documents nécessaires à leur exploitation.

Par ailleurs, lorsque l'entité qui a réalisé les travaux est propriétaire des terrains d'assiette ou des volumes de l'ouvrage remis, elle a l'obligation de préparer et de présenter à la signature de la collectivité ou groupement de collectivités un acte authentique opérant leur **transfert de propriété**. Le classement des voies à l'intérieur de la zone dans la voirie publique est ensuite opéré si besoin par l'autorité compétente.

29. Article R. 311-7 du code de l'urbanisme

# Arras Europe, Lille-Sud

## Travailler en partenariat avec la promotion privée

### Contexte et enjeux

Lille-Sud est quasi exclusivement constitué d'un parc HLM construit après la guerre, sans connexion avec le tissu de faubourg plus ancien. La construction du périphérique et des voies ferrées, ajoutée à la présence des délaissés SNCF au nord, du cimetière et de l'usine Exige au sud contribuent à l'isolement du quartier. En 2004, l'agence d'architecture et d'urbanisme ANMA est désignée pour concevoir un projet d'aménagement visant à mettre fin à la situation « d'exception urbaine ». Les objectifs assignés au projet sont les suivants :

- Réaliser un quartier de référence en matière d'urbanisme et de paysage, en particulier par l'aménagement d'un corridor vert fédérant l'ensemble des équipements du quartier;
- Assigner une ambition de mixité sociale à l'opération et instaurer une mixité fonctionnelle pour accompagner la diversification;
- Désenclaver, à travers la restructuration de la trame viaire et l'amélioration des dessertes de transports collectifs.

### Repères

- QPV : Lille-Sud
- Superficie du périmètre projet : 28 ha
- Nb total d'habitants : 40 000 :
- Montage opérationnel prévu :  
Concession d'aménagement
- Coût total du projet : 70M€ HT
- Durée de l'opération : 2009 – 2023
- Date de convention PNRU : 2006
- Principaux partenaires du projet : ANRU, Ville de Lille, MEL, Région Hauts-de-France



© Soreli

Prise de vue Arras Europe

### Programme

#### Habitat :

- Démolition : 346 logements
- Construction : 1483 dont 195 logements locatifs sociaux, 241 en accession aidées, 642 en accession libre, 121, PLS 153 BRS et 131 logements étudiants
- Réhabilitation : 591 logements

#### Équipements publics :

- Construction : Le Grand Sud, Salle polyvalente de 3800 m<sup>2</sup> (2013)
- Rénovation : École Malot-Painlevé

#### Immobilier économique

- 5 000 m<sup>2</sup> SDP d'activité au programme de ZAC

## 4 questions à

**Maxime BITTER**, Directeur général de l'Urbanisme et Aménagement de la MEL et **Fabienne DUWEZ**, Directrice générale de la Soreli

### **Au moment des premiers PRU, comment les communes de la MEL ont-elles abordé l'étape de la commercialisation ?**

**Maxime BITTER** : À mon sens, la commercialisation est vrai métier qui s'anticipe et se construit dès la conception du programme dans un travail de programmation très fin, *a fortiori* en quartiers prioritaires pour lesquels les capacités de diversification sont extrêmement limitées. Cette fonction doit alors s'incarner en s'ajustant au quotidien. L'appui d'un concessionnaire dévolu à cette animation est un point clé pour les collectivités qui ne disposent pas de compétences de cette nature. À Lille Sud comme Mons-en-Barœul, la réussite de la stratégie de diversification s'est aussi appuyée sur un portage politique remarquable. Le travail de communication des maires auprès des promoteurs a été salutaire ; les décideurs locaux n'ont pas hésité à monter au créneau le moment opportun ou bien à saluer publiquement les prises de risque.

### **Dans le contexte de relégation où se trouvait le quartier Arras-Europe, comment avez-vous créé les conditions du succès de la commercialisation ?**

**Fabienne DUWEZ** : La commercialisation en quartier ANRU ne se décrète pas. Les promoteurs sont toujours prudents en QPV et sans transformation radicale du cadre de vie, il est vain de décréter quelconque objectif de mixité sociale. Pour le quartier Arras-Europe, la Soreli a parié sur le projet urbain ; nous avons « planté le décor » avant même la réalisation des projets immobiliers. Pour proposer des droits à construire attractifs, trois prérequis sont mis en

œuvre dans les projets portés par la Soreli. La première composante est de raccrocher les chantiers à l'existant en soignant les raccords avec les parties les plus valorisées du site. La deuxième condition est la réalisation des espaces publics, même provisoire, avant les VEFA de façon à vendre un projet sur lequel le privé peut se projeter. La dernière ; c'est le juste dimensionnement des îlots de façon à trouver la « masse critique » qui offrira des péréquations aux opérateurs en phase chantier ainsi qu'une souplesse pour ajuster les équilibres entre les produits libres, sociaux ou maîtrisés.

**Maxime BITTER** : Sur Arras Europe, je pense effectivement que le déclencheur s'est joué sur les premiers îlots cédés aux abords du parc en plein cœur d'une densité d'équipements et de services hors normes, ce qui a produit un effet de levier manifeste : importance de l'offre scolaire, qualité architecturale du centre social, intégration paysagère de la salle polyvalente... Je pense que cette singularité a créé les conditions d'un « récit d'attractivité » qui aujourd'hui se manifeste par des demandes de plus en plus nombreuses à l'échelle de la métropole. Plus généralement, je suis convaincu que la « re-métropolisation » des géographies prioritaires passe par un discours qui vise à véritablement différencier les méthodes. Les stratégies territoriales que nous mettons en œuvre se doivent d'amplifier cette « re-métropolisation ».

# Conclusions / à retenir

---

→ **À travers la restructuration opérée dans le cadre du projet de renouvellement urbain, le foncier va subir un nombre de transformations importantes.**

→ L'une des premières transformations que subit le foncier est celle qui a trait au **découpage parcellaire**. Opérer le remembrement du foncier nécessite de choisir une ou plusieurs procédures dans une palette d'outils multiples : le choix se fait en fonction des enjeux et du contexte et le débat s'installe souvent entre mise en place d'une procédure de Zone d'Aménagement Concertée (ZAC) ou utilisation de Permis d'Aménager (PA).

→ L'enjeu de sortir des montages complexes est également important à viser : l'un des objectifs du remembrement est en effet de **mettre en cohérence la propriété des sols, l'usage qui s'y déploie et la responsabilité d'entretien**.

→ **La transformation du foncier par les travaux de préparation des sols et de Voiries et Réseaux Divers (VRD) constitue ensuite la première étape visible** de la rénovation d'un quartier.

Cette étape de mise en chantier nécessite de bien coordonner les interventions des multiples entreprises de constructions ou de travaux publics missionnées par tous les maîtres d'ouvrage en parallèle, y compris les concessionnaires. Si le projet induit une complexité importante, s'entourer d'un prestataire spécifique pour piloter ces interfaces peut alors être nécessaire. Il permet en outre d'avoir les outils pour informer convenablement les habitants.

→ **La commercialisation des parcelles est enfin l'aboutissement du projet et l'étape décisive de la diversification**. Elle demande des mesures spécifiques, dont celle d'installer des démarches de travail spécifiques avec les promoteurs dès l'amont, permettant de sécuriser les engagements des opérateurs et les sorties opérationnelles.



# ANNEXES

## FICHES THÉMATIQUES

- Situation complexe : les baux emphytéotiques
- Situation complexe : les ASL
- Situation complexe : les divisions en volume
- Situation complexe : la scission des copropriétés
- Les modes de réalisation
- Les compétences des collectivités
- Les différents types de DUP
- Le déclassement
- Le compte à rebours

## GLOSSAIRE

## BIBLIOGRAPHIE

# Situation complexe – Bail emphytéotique

## Résumé

Le dispositif du bail emphytéotique permet à un propriétaire-bailleur de **louer, sur une longue durée, un terrain nu ou bâti à un preneur contre la perception d'une redevance périodique.**

Ce bail confère un droit immobilier réel au preneur lui permettant d'hypothéquer ou sous-louer le bien, mais également de procéder à des constructions ou réhabilitations. Le propriétaire-bailleur préserve la propriété foncière et récupère ainsi à l'issue du bail un patrimoine valorisé sans contrepartie ni indemnité.

## → Champs d'application

Le dispositif du bail emphytéotique est régi par les articles L.451-1 à L.451-13 du code rural et de la pêche maritime<sup>30</sup>.

Un bail emphytéotique peut être consenti pour une durée allant de 18 années à 99 ans. Par ailleurs, si le preneur fait des améliorations ou des constructions qui augmentent la valeur du fonds, il ne peut les détruire, ni réclamer à cet égard aucune indemnité. Le preneur devra s'acquitter pendant toute la durée du bail des contributions et charges de l'héritage. Le bail peut être reconduit dans le cadre d'une durée totale n'excédant pas 99 ans. Au contraire, la résolution de l'emphytéose peut être demandée au cours du bail en cas de non-versement de la redevance pendant deux années consécutives et après sommation, en cas de non-respect des conditions du contrat ou si le preneur génère des détériorations notables sur le patrimoine.

Il est nécessaire de noter que les biens relevant du domaine public des collectivités territoriales ou de l'État ne peuvent faire l'objet d'un bail emphytéotique de droit privé mais relève du bail emphytéotique administratif.

## → Mise en œuvre

### Principe du bail emphytéotique

Le bail emphytéotique s'inscrit sur une logique de longue durée et confère des droits réels immobiliers au preneur. Ce dispositif s'inscrit donc dans **logique de dissociation du foncier et du bâti.**

Durant la durée du bail, le preneur se doit de réaliser les travaux d'amélioration, de construction ou de démolition conclus lors de la signature du contrat de bail. De même, il doit assurer l'entretien et les réparations du bien. De plus, le preneur doit s'acquitter d'une redevance périodique payée au propriétaire-bailleur et assumer les charges

30. <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGIARTI000006584029/1982-12-01/>

et contributions inhérentes au bien. En vertu des droits accordés dans le cadre du bail, le preneur peut sous-louer le bien mais également vendre, échanger ou hypothéquer la jouissance du bail.

Le propriétaire-bailleur dispose, lui, de la possibilité de vendre ses droits de propriété relatifs au bail pendant la durée de celui-ci.

À l'issue du bail, le propriétaire-bailleur retrouve la pleine propriété du bien et bénéficie ainsi des travaux réalisés sur celui-ci sans versement d'indemnité ou de contribution à l'égard du preneur.

Le bail emphytéotique est un dispositif pouvant présenter des avantages réciproques pour le propriétaire-bailleur et le preneur. La dissociation du foncier-bâti permet en effet au preneur de réaliser une opération en évitant de supporter immédiatement le coût d'acquisition du foncier. Le propriétaire-bailleur peut lui sécuriser une maîtrise foncière sur le long terme et bénéficier, à l'issue du bail, d'un bien réhabilité.

### Autres baux longues durées

Il existe également d'autres types de baux de longue durée, similaire au bail emphytéotique :

→ **Le bail emphytéotique administratif** : applicable aux biens appartenant au domaine public des collectivités territoriales ou de l'État dans le cadre d'une opération de service public;

→ **Le bail à construction**, qui comprend une obligation de constructions à réaliser par le preneur sur le terrain;

→ **Le bail à réhabilitation**, qui comprend une obligation de réhabilitation à réaliser par le preneur sur le bien.

### Sources

→ Site internet Légifrance, <https://www.legifrance.gouv.fr/>

→ Ministère de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités Territoriales, *Guide de la reconquête des îlots anciens dégradés*, 2020, [http://www.centres-bourgs.logement.gouv.fr/IMG/pdf/guide\\_reconquete\\_des\\_ilots\\_anciens\\_degrades\\_0.pdf](http://www.centres-bourgs.logement.gouv.fr/IMG/pdf/guide_reconquete_des_ilots_anciens_degrades_0.pdf)

→ *L'Union Sociale pour l'Habitat, Les Cahiers – Construire moins cher en économisant une part du foncier : les principaux outils juridiques à la disposition des organismes HLM*, 2013, <https://www.union-habitat.org/sites/default/files/articles/documents/2018-03/cahier%20151.pdf>

→ CEREMA, *Donner un droit d'usage provisoire sans vendre le foncier : les baux de longues durées*, 2019 <http://outil2amenagement.cerema.fr/outil-donner-un-droit-d-usage-provisoire-sans-a1594.html>

# Situation complexe – Les ASL

## Résumé

Les Associations Syndicales Libres (ASL) sont régies par l'ordonnance n° 2004-632 du 1<sup>er</sup> juillet 2004. Contrairement aux associations dites « loi 1901 », les ASL sont constituées par un **groupement de biens** et non de personnes. Les propriétaires associés à l'association ne peuvent s'en affranchir que par la cession de leur propriété. Les ASL sont créées sur décision unanime des propriétaires sur un secteur géographique défini (sauf cas exceptionnel des ASL en lotissements).

Les ASL peuvent être constituées dans l'objectif d'assurer plusieurs types de missions, dont les objets sont encadrés par l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> juillet 2004. De manière générale, les ASL permettent **d'assurer la gestion, l'entretien et les travaux associés aux espaces communs d'une copropriété.**

L'organisation propre aux ASL est relativement souple. Ces dernières sont encadrées par leurs statuts qui sont définis au moment de leur création.

## → Champs d'application

Les ASL sont régies par l'**ordonnance n° 2004-632 du 1<sup>er</sup> juillet 2004**<sup>31</sup> et son décret d'application n° 2006-504 du 3 mai 2006.

Les associations syndicales libres sont des personnes morales de droit privé pour lesquelles une grande liberté d'organisation est laissée. Dans ces conditions, les statuts jouent un rôle central dans les relations entre les membres et le préfet n'a pas de contrôle sur ce type d'association syndicale et ne dispose d'aucun pouvoir de contrainte ou de substitution. En cas de difficultés, il ne pourra avoir qu'un rôle limité de conseil et il n'est donc pas possible de s'en remettre à lui pour qu'il remédie aux situations de blocage pouvant apparaître.

Les statuts de l'association déterminent notamment :

- Son nom;
- Son objet;
- Son siège;
- Ses règles de fonctionnement, telles que par exemple : la constitution des organes, leur mode de délibération, le contenu de leurs attributions;
- La liste des immeubles compris dans son périmètre;
- Les modalités de financement et le mode de recouvrement des cotisations;
- Les modalités de sa représentation à l'égard des tiers;
- Les modalités de distraction d'un de ses immeubles;
- Les modalités de modification de son statut;
- Les modalités de sa dissolution.

31. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000623191/2020-10-12/>

L'article 3 de l'ordonnance n° 2004-632 du 1<sup>er</sup> juillet 2004 souligne le fait que les ASP sont constitutives de droits et obligations « attachés aux immeubles compris dans le périmètre de l'association et les suivent, en quelque main qu'ils passent, jusqu'à la dissolution de l'association ou la réduction de son périmètre ».

Par ailleurs, les modalités spécifiques à la création, fonctionnement et transformation des ASL sont explicitées par les articles 7 à 10 de l'ordonnance n° 2004-632.

## → Mise en œuvre

### Création d'une ASL

Une ASL peut être constituée après **consentement unanime des propriétaires** sur un périmètre défini. Une personne publique peut également faire partie de l'association au titre de propriétés appartenant à son domaine privé. En revanche, il y a incompatibilité du régime de l'ASL avec celui de la domanialité publique au motif que l'article L.322-9 du code de l'urbanisme prévoit un mécanisme de garantie des créances d'une association foncière urbaine à l'encontre d'un associé par une hypothèque légale sur les immeubles de ce dernier compris dans le périmètre de l'association. Ce qui contrevient nécessairement au principe d'inaliénabilité du domaine public.

En situation de lotissement, il n'est pas nécessaire d'obtenir l'accord unanime à partir du moment où des équipements communs sont prévus; il s'agit ici d'une constitution obligatoire.

Une ASL doit être composée d'une **assemblée de propriétaires, d'un syndicat et d'un président**. Des organes ou fonctions complémentaires (bureau, secrétaire, trésorier) peuvent être mis en place si l'ASL le juge nécessaire à son bon fonctionnement.

Afin que la structure dispose de capacités juridiques et deviennent opposable aux tiers, il est nécessaire de respecter les formalités de publicité propres aux ASL. Lors de la création d'une ASL et après la définition de ses statuts, une **déclaration en préfecture** doit être effectuée. À la suite cela, et dans un délai d'un mois, il faut également réaliser une **publication au journal officiel** mentionnant

la création de l'ASL.

Il est à noter que le préfet n'exerce pas de contrôle de légalité sur le dossier de création d'une ASL. Ainsi, l'acceptation de la déclaration de création ne signifie pas que celle-ci respecte pour autant la réglementation.

### Les statuts

Les ASL disposent d'une certaine liberté en matière d'organisation. Il est donc particulièrement important **de définir et préciser ses conditions statutaires** au moment de sa création – afin de prévenir d'éventuels dysfonctionnements.

Les statuts de l'association doivent préciser divers éléments dont :

- Nom
- Objet (en accord avec l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 2004-632)
- Localisation du siège
- Règles de fonctionnement
- Liste des immeubles associés

De plus, les statuts doivent définir les modalités de financement et recouvrement des cotisations, de modifications de statuts et de dissolution. Il convient de rappeler que le régime de l'ASL relève exclusivement de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> juillet 2004 et non des règles de copropriété : les statuts de l'ASL déterminent librement donc les conditions dans lesquelles doivent se tenir les assemblées générales de l'association et les règles de majorité à recueillir pour les prises de décisions et de modifications statutaires.

Par ailleurs, il faut noter que **toute modification statutaire doit faire l'objet d'une déclaration en préfecture et être publiée au journal officiel** afin de devenir juridiquement opposable aux tiers.

Il est à noter qu'une ordonnance du 2004 a abrogé la loi du 21 juin 1965 sur les associations de propriétaires et prescrit la mise en conformité obligatoire des statuts des associations existantes. Difficile cependant pour certaines, les plus anciennes souvent, de procéder à cette mise en conformité : la Préfecture ne retrouvait aucune trace de la création de l'association dans ses registres et l'association elle-même, ne retrouvait

pas son certificat de dépôt des statuts initiaux !  
Nombre d'entre elles ont dû alors refaire toutes les formalités de création y compris la déclaration de chaque adhérent spécifiant les désignations cadastrales ainsi que la contenance des immeubles pour lesquels ils s'engagent.

### Transformation et dissolution

Une ASL peut être transformée en **Association Syndicale Autorisée** (ASA), un an après sa création. Cette mutation, qui nécessite l'approbation par délibération de l'assemblée des propriétaires, est validée par le préfet à la suite d'une enquête publique.

Par ailleurs, une ASL peut être dissoute dans la mesure où son objet statutaire ne serait plus pertinent. Les statuts doivent obligatoirement prévoir les modalités de dissolution (personne pouvant la demander, organe compétent pour la prononcer, motifs de dissolution d'office, règles de délibération, publicité de la décision auprès des membres, obligations en matière de répartition de l'actif et du passif). Après avoir respecté les modalités de dissolution définies dans ses statuts, une déclaration en préfecture devra être faite suivie dans les trois mois d'une publication dans le journal officiel.

### Sources

- Site internet Légifrance, <https://www.legifrance.gouv.fr/>
- Site internet CEREMA, [https://www.cerema.fr/system/files/documents/2017/11/vademecum-annexe-1-juridique-interactif-30-01-15-final\\_cle5aecc9-1.pdf](https://www.cerema.fr/system/files/documents/2017/11/vademecum-annexe-1-juridique-interactif-30-01-15-final_cle5aecc9-1.pdf)
- Préfecture des Yvelines, *Les associations syndicales de propriétaires : principes généraux et typologie*, Fiche n° 1, <http://www.yvelines.gouv.fr/content/download/1557/10843/file/Association%20syndicale%20de%20propri%C3%A9taires%20-%20Fiche%20d'information.pdf>
- Site web collectivités-locales.gouv.fr, *Les associations syndicales libres*, Fiche n° 2, [https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl\\_v2/F2.pdf](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl_v2/F2.pdf)

# Situation complexe – Division en volume

## Résumé

**La technique de la division en volume repose sur un principe de division de la propriété selon trois dimensions. Il s'agit de dissocier le sol, l'espace et le tréfonds.**

Contrairement à la copropriété qui concerne des groupes d'immeubles qui se caractérisent par une structure homogène de la propriété du sol, avec des éléments (parties communes, terrain d'assiette ou gros œuvre) en indivision à l'ensemble des lots, la division en volume permet de découper un ensemble immobilier en trois dimensions dans le but d'isoler des volumes superposés et imbriqués, au-dessus comme en dessous du sol naturel. Chaque propriétaire au sein de l'ensemble immobilier divisé en volumes à une part privative autonome, sans quote-part indivise et reste libre d'appliquer le régime de propriété de son choix à l'intérieur de son volume (il peut y créer une copropriété !).

**La division en volume d'un ensemble immobilier entraîne généralement la nécessité de constituer une organisation collective afin d'assurer la gestion des équipements communs (ASL, AFUL).**

## → Champs d'application

Le principe de la division en volume ne repose pas sur une définition légale spécifique. Il s'agit plutôt d'une technique particulière de division de la propriété permettant d'isoler des éléments lorsqu'ils sont imbriqués et superposés dans un ensemble immobilier. Une définition a été apportée par Monsieur SIZAIRE dans un article paru au JCP de 1988 :

La technique de la division en volume consiste à : « diviser la propriété d'un immeuble en fractions distinctes, sur le plan horizontal comme sur le plan vertical, à des niveaux différents, qui peuvent se situer au-dessus comme en dessous du sol naturel, chaque fraction s'inscrivant, respectivement, dans l'emprise de volumes définis géométriquement, en trois dimensions, par références à des plans, des coupes et des côtes, sans qu'il existe de parties communes entre ces différentes fractions ».

Pratique initialement mise en place pour diviser la propriété au sein d'un ensemble immobilier lorsque doit coexister un espace de droit privé avec un espace

appartenant au domaine public (la loi de juillet 1965 fixant le statut de la copropriété étant incompatible avec les règles de la domanialité publique), la division en volume a vu progressivement son champ d'action s'étendre. Cette technique s'applique aujourd'hui dans le cas des ensembles immobiliers complexes en l'absence de parties communes et où des volumes abritant chacun une fonction spécifique sont juxtaposés ou superposés. L'hétérogénéité des volumes et de leurs usages permet de justifier le recours à une division en volume.

Il faut noter que le principe de la division en volume ne peut pas être employé dans le but d'éviter le régime des copropriétés qui doit rester la règle. Le recours à cette technique doit être justifié au regard des caractéristiques de l'ensemble immobilier.

## → Mise en œuvre

### Principe de la division en volume

Suite à une division en volume, les volumes compris dans l'ensemble immobilier deviennent la propriété exclusive

de leur titulaire. Contrairement aux copropriétés, il n'y a pas d'indivision – dans la mesure où le principe de la division en volume ne peut être mis en œuvre qu'en l'absence de parties communes. La division en volume entraîne donc une superposition de propriétés distinctes.

### Les étapes

En premier lieu, il est nécessaire de faire appel à un géomètre-expert pour diviser l'ensemble immobilier en trois dimensions. Il est ensuite nécessaire de formaliser les principes de la division en volume dans un document intitulé « état descriptif de division en volumes » (EDDV) qui doit être remis au notaire. À ce moment-là, il sera nécessaire de préciser, si besoin, les servitudes de droit privé.

De même, si besoin, il peut être nécessaire de créer une organisation dédiée à la gestion des espaces et équipements communs, telles qu'une association syndicale libre (ASL) ou une association foncière urbaine libre (AFUL). Il convient de souligner l'importance de la définition des statuts de l'association. Un manque de souplesse dans la prise de décision pourrait, par exemple, entraver le bon fonctionnement de l'ensemble immobilier.

En résumé, la division en volume doit être accompagnée des éléments suivants :

- Un état descriptif de division en volume
- L'acte constitutif des servitudes
- Un cahier des charges
- Les statuts de l'organe de gestion

Il est à noter que les trois premiers éléments doivent faire l'objet d'une publicité foncière pour devenir opposable à des tiers. De même, la création d'une ASL ou AFUL doit faire l'objet d'une publication dans un journal d'annonces légales. À l'issue de la division, chaque titulaire est propriétaire de son volume propre.

### Les apports de la loi ALUR

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014, dite loi ALUR, admet la possibilité d'opérer une division en volume dans le cadre d'une scission de copropriété.

Ce dispositif peut être mis en œuvre dans l'une des deux situations suivantes :

- Ensemble immobilier complexe comportant plusieurs bâtiments distincts sur dalle

→ Ensemble immobilier complexe comportant plusieurs entités homogènes affectées à des usages différents.

La scission de copropriété en volumes doit être approuvée par le préfet après avis du maire. Si le préfet ne répond pas sous deux mois, son silence vaut approbation. De plus, l'assemblée générale des copropriétaires doit également valider le principe de la scission ainsi que ses modalités de mise en œuvre.

Une union de syndicats peut potentiellement être créée afin d'assurer la gestion des équipements ou espaces communs si besoin.

Le syndicat des copropriétaires initial est par la suite dissout et les actes authentiques officialisant la division en volume devront être signés (exemples : acte de scission, état descriptif de la division, cahier des charges, statuts de l'association de copropriétaires, règlement etc.).

### Sources

- Site internet Légifrance, <https://www.legifrance.gouv.fr/>
- CHEUVREUX Notaires, *La division en volumes*, 7 septembre 2018, <https://www.cheuvreux.fr/wp-content/uploads/2019/01/Fiche-Cheuvreux-La-division-en-volumes.pdf>
- L'Union Sociale pour l'Habitat, *Les divisions en volumes au service d'opérations complexes*, 15 septembre 2018, <https://www.union-habitat.org/actualites/les-divisions-en-volumes-au-service-d-operations-complexes>
- Site internet Légifrance, <https://www.legifrance.gouv.fr/>
- Le Blog du Droit de l'Urbanisme et de l'Aménagement, *La division en volumes : une technique d'actualité*, <https://droit-urbanisme-et-amenagement.efe.fr/2016/11/10/la-division-en-volumes-une-technique-plus-que-jamais-dactualite/>
- CEREMA, *Cession en volumes*, <http://outil2amenagement.cerema.fr/cession-en-volumes-r578.html>
- Thierry Delesalle, *La scission de copropriété en volumes*, janvier 2015 <https://opera-notaires.fr/data/uploads/2017/07/2015-01-01-ajdi-la-scission-de-copropriete-en-volumes.pdf>



# Situation complexe – Scission de copropriété

## Résumé

Le principe de scission de copropriété consiste à **retirer un ou plusieurs immeubles compris au sein d'une même copropriété afin de créer une ou plusieurs nouvelles copropriétés**.

Cette procédure peut s'avérer pertinente dans certaines situations. Par exemple, cela permet de détacher des bâtiments dont l'usage ne justifie plus une gestion commune avec la copropriété initiale. De même, dans le cadre de la mise en œuvre d'un projet urbain, il est parfois nécessaire de retirer un bâtiment amené à être démolit de la copropriété. Dans le cas de grands ensembles immobiliers, il peut enfin être judicieux de scinder la copropriété en plus petites entités afin d'en faciliter la gestion.

La scission de copropriété peut être réalisée à l'amiable après demande d'un ou plusieurs copropriétaires. Dans le cas de copropriétés dégradées, une procédure judiciaire peut également être envisagée.

La réalisation d'une scission de copropriété est soumise à deux conditions préalables :

- Le fait que la copropriété comprenne plusieurs bâtiments<sup>32</sup>,
- La possibilité de diviser la propriété du sol.

## → Champs d'application

La procédure de scission en copropriété est définie par l'article 28 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 qui fixe le statut de la copropriété des immeubles bâtis. Cet article précise les conditions devant être respectées afin de procéder à une scission en copropriété : « lorsque l'immeuble comporte plusieurs bâtiments et que la division de la propriété du sol est possible ». Il précise également que la demande de scission peut émaner :

- D'un « propriétaire d'un ou de plusieurs lots correspondant à un ou plusieurs bâtiments » ;
- Ou de plusieurs « propriétaires dont les lots correspondent à un ou plusieurs bâtiments » qui

peuvent, réunis lors d'une assemblée spéciale, statuer à la majorité des voix sur une demande de scission.

Une fois cette demande actée, « l'assemblée générale du syndicat initial statue à la majorité des voix de tous les copropriétaires sur les conditions matérielles, juridiques et financières nécessitées par la division ».

À la suite de cela, « l'assemblée générale du ou des nouveaux syndicats, sauf en ce qui concerne la destination de l'immeuble, procède, à la majorité de l'article 24, aux adaptations du règlement initial de copropriété et de l'état de répartition des charges rendues nécessaires par la division ».

L'article 28 de la loi du 10 juillet 1965 précise également

32. À noter qu'un terrain vierge est également considéré comme un bâtiment

les modalités de répartition de créances et des dettes du syndicat antérieur entre les nouvelles entités :

→ « Les créances du syndicat initial sur les copropriétaires anciens et actuels et les hypothèques du syndicat initial sur les lots des copropriétaires sont transférées de plein droit aux syndicats issus de la division auquel le lot est rattaché, en application de l'article 1346 du code civil;

→ Les dettes du syndicat initial sont réparties entre les syndicats issus de la division à hauteur du montant des créances du syndicat initial sur les copropriétaires transférées aux syndicats issus de la division. »

### → Mise en œuvre

#### Les deux procédures de demandes de scissions

La scission en copropriété peut être entreprise à l'amiable ou par voie judiciaire.

Comme indiqué ci-dessus, la scission à l'amiable est demandée par le ou les copropriétaires des immeubles concernés et doit ensuite être approuvée à la majorité par l'assemblée générale du syndicat initial.

Dans le cas des copropriétés dégradées, il peut être complexe d'obtenir une majorité – ce qui nécessite donc d'entamer une procédure judiciaire. Celle-ci peut être déclenchée soit à la demande du procureur de la République soit par les copropriétaires représentant au minimum 15 % des voix du syndicat (article 29-4 de la loi du 10 juillet 1965 et article 62-15 du décret du 17 mars 1967). Il faut noter que la procédure mobilisant le procureur de la République doit être rendue nécessaire pour des questions relatives à l'ordre public. Un administrateur provisoire aura alors la charge de détailler les conditions matérielles, juridiques et financières de la scission au sein d'un rapport sur lequel le juge de tribunal de grande instance pourra s'appuyer. Les avis des copropriétaires seront également recueillis.

#### La gestion des espaces et équipements communs

Il est nécessaire de noter que la présence d'espaces ou d'équipements communs au sein d'une copropriété n'entraîne pas nécessairement l'impossibilité de procéder à une scission.

Lors de la définition des modalités matérielles, juridiques et financières de scission, il peut être envisagé de mettre en place des servitudes de passage par exemple afin de garantir l'accès aux bâtiments.

De même, les équipements communs peuvent être gérés par le biais d'une union des syndicats à laquelle devront adhérer les nouvelles copropriétés (article 24 de la loi du 10 juillet 1965).

Dans tous les cas, les parties communes du syndicat initial doivent faire l'objet d'une opération de partage, ou à défaut être confiées à une entité de gestion autonome.

#### Dissolution du syndicat initial

Les copropriétaires des nouveaux groupements de bâtiments doivent ensuite se réunir en assemblée et approuver à la majorité un nouveau règlement. Le règlement de la copropriété initiale continuera de s'appliquer jusqu'à l'approbation des nouveaux règlements. Le changement de destination des immeubles, si nécessaire, devra être approuvé à l'unanimité. À l'issue de ces assemblées, le syndicat initial sera dissolu et la scission deviendra effective.

#### Cas particulier des procédures d'expropriation emportant scission de la copropriété

Le retrait et la scission d'immeubles d'une copropriété peut s'opérer dans le cadre d'une procédure d'expropriation, selon le principe « expropriation vaut scission ». La procédure est alors sous contrôle de l'autorité expropriante et s'impose en droit aux copropriétés ou leur mandataire judiciaire.

En effet, pour les immeubles maîtrisés à la suite d'une ordonnance d'expropriation dans le cadre de la DUP, la prise de possession peut s'assortir d'une clause de retrait au titre du L. 122-6 du code de l'expropriation. Sur ce fondement, l'autorité expropriante peut être à l'origine de la demande de retrait de la copropriété. Cette possibilité ne l'exempte pas pour autant de régler la question du partage de l'indivision, notamment du point de vue des dettes et créances, ce qui est une question sur laquelle les textes restent peu précis et qui nécessitent donc une vigilance toute particulière.

#### Sources

→ Dalloz, *Fiches d'orientation Scission du syndicat des copropriétaires, septembre 2020*, <https://www.dalloz.fr/documentation/Document?id=DZ%2FOASIS%2FO00295>

→ Site internet Audineau & Associés, *La scission de copropriété, qu'est-ce et pourquoi?*, <https://www.audineau.fr/actualites-conseils/la-scission-de-copropriete>

# Les compétences de collectivités

## Résumé

**Les collectivités territoriales sont des personnes morales de droit public.**

Elles possèdent des compétences administratives qui sont régies par plusieurs principes :

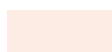
- Une collectivité ne peut pas exercer une tutelle sur une autre;
- Conformément au principe de subsidiarité, « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon » ;
- Les communes bénéficient de la clause de compétence générale : elles disposent ainsi d'une capacité d'intervention générale, sans qu'il soit nécessaire que la loi procède à une énumération de ses attributions.

Le tableau ci-après détaille **la répartition des compétences entre structures d'échelle intercommunale.**

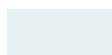
Communautés de communes (art. L. 5214-16 CGCT)	Communautés d'agglomération (art. L. 5216-5 CGCT)	Communautés urbaines (art. L. 5215-20 CGCT)	Metropoles (art. L. 5217-4 CGCT)
<b>En matière d'aménagement de l'espace</b>			
Compétences d'intérêt communautaire déterminées librement.  CC à DGF bonifiée : SCOT et schéma de secteur; ZAC d'intérêt communautaire.	Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur; création et réalisation de ZAC d'intérêt communautaire.	Schéma de cohérence territoriale (SCOT) et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme (PLU) et documents d'urbanisme en tenant lieu; création et réalisation de ZAC d'intérêt communautaire; et après avis des conseils municipaux, constitution de réserves foncières d'intérêt communautaire.	Schéma de cohérence territoriale (SCOT) et schéma de secteur; plan local d'urbanisme (PLU) et documents d'urbanisme en tenant lieu; création et réalisation de zones d'aménagement concerté (ZAC); constitution de réserves foncières.

<p>Création, aménagement et entretien de la voirie d'intérêt communautaire.</p> <p>Si PDU : voies publiques supportant la circulation d'un service de transport collectif en site propre et trottoirs adjacents à ces voies.</p>	<p>Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire.</p> <p>Si PDU : voies publiques supportant la circulation d'un service de transport collectif en site propre et trottoirs adjacents à ces voies.</p>	<p>Création ou aménagement et entretien de voirie; signalisation; parcs de stationnement.</p>	<p>Création, aménagement et entretien de voirie; signalisation; parcs de stationnement; plans de déplacements urbains.</p>
		<p>Prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble et détermination des secteurs d'aménagement au sens du code de l'urbanisme.</p>	<p>Prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble et détermination des secteurs d'aménagement au sens du code de l'urbanisme.</p>
<b>En matière de politique de l'habitat</b>			
<p>Compétences d'intérêt communautaire déterminées librement.</p> <p>Si CC à DGF bonifiée : Politique du logement social d'intérêt communautaire en faveur du logement des personnes défavorisées.</p>	<p>Programme Local de l'Habitat</p> <p>Politique du logement d'intérêt communautaire; actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire; réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat; action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt</p>	<p>Programme Local de l'Habitat</p> <p>Politique du logement d'intérêt communautaire; aides financières au logement social d'intérêt communautaire; actions en faveur du logement social d'intérêt communautaire; action en faveur du logement des per-sonnes défavorisées par des opérations d'intérêt communautaire.</p>	<p>Programme Local de l'Habitat</p> <p>Politique du logement; aides financières au logement social; actions en faveur du logement social; action en faveur du logement des personnes défavorisées.</p>

		Opérations programmées d'amélioration de l'habitat, actions de réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre, lorsqu'elles sont d'intérêt communautaire.	Amélioration du parc immobilier bâti, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre.
<b>En matière de politique de la ville</b>			
	Dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire. Dispositifs locaux, d'intérêt communautaire, de prévention de la délinquance.	Dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale. Dispositifs locaux de prévention de la délinquance.	Dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale. Dispositifs locaux de prévention de la délinquance.



Domaine obligatoire de compétences (transfert de plein droit)



Domaine optionnel de compétences (transfert en fonction des options choisies)

### Compétences optionnelles :

Communautés de communes : 1 compétence à choisir parmi 6 groupes Communautés

d'agglomération : 3 compétences à choisir parmi 6 groupes

Source : Ville en Œuvre

# Les modes de réalisation

## Résumé

Une opération d'aménagement telle que définies par l'article L.300-1 du code de l'urbanisme est par nature d'initiative publique. Elle suppose un effort d'organisation et d'agencement d'une partie du territoire. Sa mise en œuvre peut s'effectuer, ou non, au travers différents modes de réalisation qui peuvent concerner tant la viabilisation de terrains nus que la recomposition foncière et immobilière.

Une opération d'aménagement peut être réalisée en régie ou mandat, ce qui implique le cas échéant une forte mobilisation et un contrôle important de la collectivité.

Elle peut également être déléguée en concession d'aménagement. Dans ce cas, la ligne de partage de la décision et du risque à transférer à l'aménageur est un enjeu important pour le co-contractant.

Ces différents modes de réalisation sont à arbitrer en fonction de paramètres tels que :

- L'envergure du projet et le besoin de pilotage et de coordination;
- Les réalités juridiques et économiques de la maîtrise d'ouvrage;
- La prise de risques associée au projet;
- Le degré d'implication et de contrôle de la collectivité.

## → L'aménagement direct en régie ou mandat

### Régie

#### La collectivité conserve la maîtrise d'ouvrage intégrale de l'opération.

Elle réalise l'aménagement en mobilisant ses compétences propres (moyens techniques et humains) et prend à sa charge les risques juridiques et financiers, ainsi que la trésorerie associée aux projets : ouverture d'un budget annexe répertoriant dépenses, recettes et financement.

Elle assure la conduite globale de l'opération et la passation des marchés travaux (démolition, viabilisation, espaces publics, équipements de superstructure) en vue de céder des lots à construire aux futurs constructeurs.

La régie se caractérise par l'absence d'une personnalité juridique *ad hoc* ce qui implique que toutes les décisions soient prises par l'assemblée délibérante.

Il est à noter que la régie peut permettre de réduire les coûts de l'opération de 10 à 20 % et par conséquent atteindre l'équilibre plus facilement.

### Mandat

Dans ce cas, la collectivité signe un contrat par lequel elle confie à un tiers une partie de la mise en œuvre opérationnelle de l'opération mais sans en transférer la responsabilité : le mandataire agit en fait au nom et pour le compte de la collectivité.

**Il s'agit d'un montage intermédiaire, qui se situe à mi-chemin entre l'externalisation et la régie totale**

Concrètement celle-ci peut utiliser deux types de mandat :

→ **Le mandat dit loi MOP, prévu dans le code de la commande publique** qui a codifié la loi de 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée.

Ce dernier s'applique à tous les ouvrages de bâtiments ou d'infrastructures dont la maîtrise d'ouvrage est publique, à l'exception notamment des missions d'acquisition des terrains, des volumes, des bâtiments nécessaires à l'opération, aux missions de maîtrise d'œuvre urbaine, aux missions de commercialisation des biens aménagés et/ou réhabilités, ainsi qu'aux « ouvrages d'infrastructure réalisés dans le cadre d'une ZAC ou d'un lotissement ».

Ce type de mandat est souvent utilisé **pour confier à un tiers la réalisation d'ouvrage de superstructure de l'opération.**

Le contenu des missions confiées au mandataire, au nom et pour le compte du maître d'ouvrage public, ne peuvent aller au-delà de celles visées à l'article 3 de la loi :

1. « Définition des conditions administratives et techniques selon lesquelles l'ouvrage sera étudié et exécuté;
2. Préparation du choix du maître d'œuvre, signature du contrat de maîtrise d'œuvre, après approbation du choix du maître d'œuvre par le maître de l'ouvrage, et gestion du contrat de maîtrise d'œuvre;
3. Approbation des avant-projets et accord sur le projet;
4. Préparation du choix de l'entrepreneur, signature du contrat de travaux, après approbation du choix de l'entrepreneur par le maître de l'ouvrage, et gestion du contrat de travaux;
5. Versement de la rémunération de la mission de maîtrise d'œuvre et des travaux;
6. Réception de l'ouvrage;
7. Et l'accomplissement de tous actes afférents aux attributions mentionnées ci-dessus ».

**Le mandat est assimilé à un marché de services** et ne peut être conclu qu'à l'issue d'une procédure de publicité et de mise en concurrence organisée selon les modalités prévues par le code de la commande publique (CCP), voire l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics pour certains maîtres d'ouvrage relevant de ce cadre.

**Le mandataire agit au nom et pour le compte du mandant.** Il est transparent vis-à-vis des tiers. Les contrats qu'il passe avec ceux-ci lient juridiquement le mandant.

Le mandataire n'est responsable vis-à-vis du mandant que de l'accomplissement de ses missions et non de celles réalisées par les tiers avec lesquels il contracte.

Il prévoit une rémunération versée par le mandant en contrepartie de l'accomplissement de sa mission. C'est le mandant qui choisit le maître d'œuvre ou l'entrepreneur. C'est également lui qui supporte toutes les dépenses de l'opération et les inscrit dans son budget.

→ **Le mandat dit « d'aménagement » initié par la loi ALUR de mars 2014** dont le régime est traduit principalement à l'article L. 300-3 du code de l'urbanisme.

En complément du mandat précédent institué par l'article 3 de la loi MOP, l'article L. 300-3 du code de l'urbanisme permet à une personne publique de **réaliser, en régie, une opération d'aménagement en ayant recours à des tiers pour l'exécution des différentes missions de l'aménageur.**

Concrètement, le maître d'ouvrage public peut, par convention de mandat passée avec toute personne publique ou privée, confier une ou plusieurs des missions suivantes :

1. La réalisation d'études. Il peut s'agir « notamment d'études préalables » nécessaires à une opération d'aménagement (c'est-à-dire portant sur sa faisabilité ou son opportunité);
2. La réalisation de travaux et la construction d'ouvrages ou de bâtiments de toute nature, lorsque ces travaux ou constructions n'entrent pas dans le champ d'application des dispositions relatives à la MOP. Si les règles relatives à la MOP s'appliquent, c'est à un mandat de MOP qu'il faudra recourir (cf. ci-dessus);
3. L'achat et la revente de biens fonciers ou immobiliers dans le respect de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce (article L. 300-3 du code de l'urbanisme);

**Ce type de mandat permet de faciliter la réalisation d'opérations d'aménagement** (ou de construction) en confiant à un mandataire des missions spécifiques et ciblées. À noter que loi ALUR du 24 mars 2014 (n° 2014-366) complétée par la loi ELAN du 23 novembre 2018 (n° 2018-1021) ont redonné une base légale, donc davantage de sécurité juridique, à ce type de mandat.

**Le contrat relève d'un marché public de services** qui doit à ce titre faire l'objet des mesures de publicité et de mise en concurrence prévues par le code de la commande publique (CCP), sauf à pouvoir revendiquer une des exceptions permettant d'éviter l'application de telles règles (par exemple : mandat dont le montant est < à 40 000 € HT, article R. 2122-8 du CCP).

La rédaction de la convention de mandat est encadrée, celle-ci devant « déterminer »

- L'objet du contrat;
- Les conditions techniques, administratives et financières de la réalisation des prestations ou travaux du mandataire;
- Les conditions dans lesquelles la maîtrise d'ouvrage publique exerce un contrôle des prestations d'études ou un contrôle technique des travaux ou assure la direction technique des travaux et procède à la réception des ouvrages ou bâtiments;
- Le cas échéant, les conditions dans lesquelles elle met à la disposition du mandataire les fonds nécessaires ou procède au remboursement des dépenses exposées par lui. Dans ce dernier cas, la convention de mandat précise, s'il y a lieu, les garanties exigées;
- Les conditions dans lesquelles la conclusion des marchés publics peut être confiée au mandataire. Le mandataire peut être chargé de procéder, au nom et pour le compte de la personne publique, aux paiements afférents aux marchés publics nécessaires à l'exécution du mandat.

## → L'aménagement délégué

*Loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales;*  
*Loi n° 2005-809 du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement;*  
*Décret n° 2009-889 du 22 juillet 2009 relatif aux concessions d'aménagement;*  
*Décret n° 2006-959 du 31 juillet 2006 relatif aux conditions de passation des concessions d'aménagement*

**Le contrat de concession d'aménagement est un contrat qui transfère la maîtrise d'ouvrage d'une personne publique compétente au regard du projet vers une entité unique**, aménageur public ou privé.

Ce dernier peut piloter les volets techniques et financiers de l'opération : mobilisation et libération du foncier (le droit de préemption et expropriation peut être délégué au cocontractant privé), études opérationnelles, demandes d'autorisations et travaux d'aménagement, commercialisation des lots et suivi de l'opération en lien avec le concédant, les promoteurs voire les investisseurs et habitants.

Concrètement, l'aménageur peut assurer les **acquisitions foncières** des biens utiles à l'opération, la **réalisation des études**, la **maîtrise d'ouvrage des travaux** des équipements d'infrastructure et de superstructure<sup>33</sup> (équipements publics) et la **commercialisation des fonciers viabilisés**.

Deux types de contrat peuvent être envisagés :

- **La concession sans transfert de risque**<sup>34</sup> : le concédant s'engage à couvrir le déficit d'opération, à racheter en fin d'opération les terrains non commercialisés, conserve le boni positif le cas échéant;
- **La concession avec transfert de risque**<sup>35</sup> : le concédant transfère une part substantielle du risque (évolution des coûts travaux,

33. L'infrastructure désigne les éléments, ouvrages ou installations qui supportent en partie ou en totalité une structure ou un réseau (fondation d'une construction, réseaux d'assainissement, réseaux électriques, réseaux téléphoniques. Les équipements de superstructure désignent les équipements bâtis (école, gymnase, etc.).

34. Article R300-11 du code de l'urbanisme

35. Article. R300-4 du code de l'urbanisme



commercialisation des lots), bien que certaines dépenses/recettes prévues au contrat et souvent imprévisibles sont partagées entre l'aménageur et le concédant : pollution, archéologie, évolutions des prix fonciers, déficit global d'opération, terrains non commercialisés, boni positif le cas échéant...

**La procédure de passation du contrat de concession est différente selon que le contrat transfère le risque ou pas de l'opération à l'aménageur.** Cette notion de risque est définie à l'article 5 de l'ordonnance du 29 janvier 2016 sur les contrats de concession.

Dans le cas d'un contrat transférant le risque, la procédure de passation applicable est issue de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession, du décret n° 2016-86 du 1<sup>er</sup> février 2016 relatif aux contrats de concession et des articles R. 300-4 à R. 300-9 du code de l'urbanisme. Elle varie selon que la valeur estimée du contrat de concession est supérieure ou inférieure au seuil européen qui figure au II de l'annexe II du code de la commande publique. Ce seuil est depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, de 5350 000 € HT.

En l'absence de transfert de risque, les procédures de passation applicables relèvent quant à elles, pour l'essentiel, des nouveaux textes marchés publics. Là encore, il est distingué selon que le montant total des produits de l'opération d'aménagement faisant l'objet du contrat est, ou non, égal ou supérieur à un seuil européen.

Dans la mesure où la concession d'aménagement constitue un contrat administratif, **la personne publique l'attribuant exerce un pouvoir de contrôle sur l'exécution du contrat**, selon les modalités fixées par le code de la commande publique. Lorsque le concédant participe notamment au coût de l'opération d'aménagement, ou lorsque celle-ci bénéficie de subventions, le concessionnaire doit fournir chaque année un **compte rendu financier** comportant notamment en annexe : le bilan prévisionnel actualisé des activités (état des réalisations en recettes et en dépenses et estimation des recettes et dépenses restant à réaliser, soit un plan de trésorerie actualisé avec échéancier) et un tableau des acquisitions et cessions immobilières

réalisées pendant la durée de l'exercice. L'ensemble de ces documents est soumis à l'examen de l'organe délibérant du concédant.

À noter :

→ **Lorsqu'une opération d'aménagement est destinée à être réalisée dans une zone d'aménagement concerté (ZAC)**, l'attribution de la concession d'aménagement peut intervenir avant sa création, dès lors que la personne publique à l'initiative de la zone d'aménagement concerté a arrêté le bilan de la concertation prévue à l'article L. 300-2 et a délibéré sur les enjeux et l'objectif de l'opération, son périmètre d'intervention, son programme et son bilan financier prévisionnel;

→ **L'aménageur potentiel peut intervenir en qualité de mandataire pour le pilotage et le suivi des études préalables** (CJCE, 3 mars 2005, aff. C-21/03 et C-34/03, Fabricom SA c/ État belge) sous réserve que : ne soit pas intégrée dans la mission du mandataire l'assistance au maître d'ouvrage public pour la passation de la concession, toutes les études soient mises à la disposition de tous les candidats (sinon, risque d'annulation de la procédure), et en cas de recours, puisse être démontré que le candidat retenu n'a pas bénéficié d'informations privilégiées;

→ **Pour le cas des SPL et des procédures in house** : les directives européennes sur les concessions et les marchés publics connaissent la notion de contrat « in house », que le code de la commande publique a transposée sous l'appellation de « quasi-régie ». Dans ce cas, la concession d'aménagement (transférant ou non le risque économique lié à l'opération d'aménagement) n'est soumise qu'à des règles minimales et, en particulier, est dispensée du respect d'une procédure de publicité et de mise en concurrence.

Sources

→ *Fiche du Cerema, Choisir un mode de réalisation, <http://outil2amenagement.cerema.fr/choisir-un-mode-de-realisation-r300.html>*

→ *Fiche du CERTU, La forme et les modalités de la contractualisation en aménagement, [http://outil2amenagement.cerema.fr/IMG/pdf/La\\_forme\\_et\\_les\\_modalites\\_de\\_la\\_contractualisation\\_en\\_aménagement\\_cle2726f1-3.pdf](http://outil2amenagement.cerema.fr/IMG/pdf/La_forme_et_les_modalites_de_la_contractualisation_en_aménagement_cle2726f1-3.pdf)*

# Les différents types de DUP

## Résumé

L'acquisition forcée, par voie d'expropriation, de biens appartenant à des personnes privées nécessaires à une personne publique pour la réalisation d'une opération d'intérêt général, suppose au préalable le prononcé d'une déclaration d'utilité publique (DUP).

**Plusieurs types de DUP existent selon la nature et la justification de l'intérêt général.** L'ensemble de la procédure liée à l'expropriation est codifié par le code de l'expropriation, qui définit deux catégories principales de DUP : la DUP dite travaux<sup>36</sup> lorsque l'utilité publique est liée à un projet défini (par exemple un projet d'aménagement), et la DUP dite réserve foncière<sup>37</sup> lorsque le projet n'est pas encore établi mais qu'il est nécessaire de procéder à l'acquisition des immeubles (pour éviter toute spéculation foncière par exemple).

Pour ce qui est des projets de renouvellement urbain et des opérations d'aménagement qui les mettent en œuvre, c'est la DUP classique, dite travaux, qui est majoritairement utilisée.

Et pour les interventions sur l'habitat dégradé d'autres types de DUP peuvent être mobilisées : Opération de Restauration Immobilière (ORI), Vivien, Carence.

## → Champs d'application

La Déclaration d'Utilité Publique (DUP) est une procédure qui fait partie de la phase administrative de la procédure d'expropriation : **elle permet de réaliser une opération d'aménagement sur des terrains privés en les expropriant pour cause d'utilité publique.**

Cette procédure est nécessaire en application de l'article 545 du code civil selon lequel «nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité».

Son fondement relève de la loi du 8 mars 1810 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. Cette loi a posé les principes qui régissent encore aujourd'hui la

procédure d'expropriation découpée en deux phases distinctes : administrative et judiciaire (voir ci-après).

**La DUP est nécessairement d'initiative publique :** ville, EPCI, communes ou État. En revanche son bénéfice peut être pris au profit d'un aménageur dûment titré par une concession d'aménagement. Elle est obtenue, à l'issue d'une enquête publique, par arrêté préfectoral, dont la **validité est de 5 ans.**

La loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 a introduit dans les codes de l'urbanisme et de l'expropriation une procédure de mise en compatibilité du plan d'occupation des sols avec la DUP. Cette disposition permet simultanément de déclarer d'utilité publique le projet et de mettre en compatibilité le Plan Local d'Urbanisme (PLU) en vigueur<sup>38</sup>.

36. Article R.11-3 du code de l'ancien code de l'expropriation – devenu le R. 112-4 du nouveau code

37. Article L.221-1 du code de l'urbanisme

38. Article L. 153-54 du code de l'urbanisme

Notons aussi que, dans tous les cas, la DUP implique que l'usage futur des terrains soit bien conforme à la description qui en est faite lors de l'exposé du projet.

### → Le déroulé de la procédure d'expropriation

La procédure d'expropriation permet de contraindre une personne privée à céder un bien, moyennant une indemnité; la cession intervenant au profit de l'entité désignée dans l'ordonnance d'expropriation.

Elle comporte deux phases distinctes : **une phase administrative et une phase judiciaire.**

#### La phase administrative s'organise autour de deux enquêtes publiques :

→ **L'enquête publique de DUP** qui aboutit à l'arrêté préfectoral d'Utilité Publique. La composition du dossier mis à l'enquête est définie par le code de l'expropriation<sup>39</sup>. Si le projet pour lequel est sollicitée la DUP est soumis à évaluation environnementale, le dossier comporte nécessairement une étude d'Impact, et dans ce cas l'enquête publique est unique avec celle prévue à l'évaluation environnementale;

→ **L'enquête parcellaire** qui vise à identifier précisément l'ensemble des propriétaires et ayant droits concernés et à leur assurer une parfaite information de la procédure en cours. Elle aboutit à un arrêté de préfectoral de cessibilité, lequel doit être notifié à chaque propriétaire et dont la durée de validité est habituellement de 6 mois.

Ces enquêtes durent au minimum 15 jours calendaires chacune. Et l'enquête parcellaire peut être menée en même temps que l'enquête publique de DUP auquel cas on parle d'enquête conjointe.

Une fois ces deux arrêtés obtenus, ils sont notifiés aux propriétaires concernées, et le dossier peut être adressé au juge de l'expropriation; lequel prend,

après vérification de la conformité administrative du dossier, **une ordonnance d'expropriation qui acte le transfert effectif de propriété.**

Cette obtention marque le début de la phase judiciaire. **La jouissance des biens** est-elle subordonnée au paiement de **l'indemnité d'expropriation**<sup>40</sup>. Cette indemnité peut être convenue amiablement entre les parties à tout moment de la procédure, auquel cas elle est versée à l'occasion d'un acte notarié; soit un acte de cession en bonne et due forme si l'ordonnance d'expropriation n'a pas été prise ou soit un traité d'adhésion quittance si l'ordonnance est signée.

En cas de désaccord, les parties peuvent solliciter le juge de l'expropriation pour fixer le montant des indemnités. Cette procédure contradictoire se déroule en trois temps :

- Envoi d'un mémoire valant offre au propriétaire par lettre recommandée avec accusé de réception ou par acte d'huissier. À partir de la réception de ce courrier, l'exproprié a 1 mois pour faire connaître à la personne publique, par lettre recommandée avec avis de réception son acceptation ou le montant détaillé de sa demande;
- Constatation du refus ou de la non-réponse et demande de jugement;
- Transport du juge sur place afin de procéder à la visite des lieux;
- Audience;
- Jugement.

En cas de désaccord sur le montant fixé par le juge, les parties peuvent faire appel. Celui-ci est cependant non suspensif. La partie expropriante peut alors consigner les fonds et prendre possession des biens.

À noter :

→ **Les phases administratives et judiciaires peuvent être menées en parallèle** afin d'optimiser les calendriers;

39. Article R. 112-5 du code de l'expropriation

40. L'article L.321-1 du code de l'expropriation prévoit que : « les indemnités allouées couvrent l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain causé par l'expropriation ».

Aussi, l'indemnité se décompose en réalité en :

- Une indemnité principale, qui reflète la valeur intrinsèque du bien exproprié;
- Une indemnité de remploi calculée par l'application d'un pourcentage à l'indemnité principale et qui correspond au coût des frais nécessaires à l'achat d'un bien identique à celui exproprié;
- Des indemnités accessoires, qui peuvent revêtir diverses formes selon les cas et indemnisent de la valeur des biens matériels et financiers dont la perte est en lien direct avec l'expropriation.

→ Dans la mesure du possible, **il convient de faire coïncider au mieux transfert de propriété et jouissance du bien.**

### → La démonstration de l'utilité publique

Sécuriser la procédure en amont nécessite de **vérifier la capacité à démontrer l'utilité publique de l'intervention.**

L'appréciation de l'utilité publique d'un projet est réalisée sur la base de trois critères qui s'articulent autour des motifs de l'expropriation et du but poursuivi par la personne morale expropriante :

- Le recours à la théorie dite « du bilan » qui vise à s'assurer que les avantages de l'opération l'emportent sur ses inconvénients, en tenant compte de l'ensemble des intérêts publics et privés en jeu;
- L'opportunité du projet;
- Le caractère nécessaire de l'expropriation, à travers la démonstration de l'absence de solutions alternatives.

### → Les effets de la DUP

L'inclusion d'un bien dans un périmètre de DUP ouvre à son propriétaire **un droit de délaissement** : il peut mettre en demeure l'expropriant d'acquiescer son bien.

Puis, l'ordonnance d'expropriation éteint tous les droits sur un bien, notamment les baux qu'ils soient commerciaux, professionnels ou d'habitation. Des conventions d'occupation doivent alors être mises en place en attendant la libération effective des lieux.

La partie expropriante est dans l'obligation d'indemniser les ayants droit dont les locataires :

- Pour les occupants de bonne foi des locaux à usage d'habitation constituant leur habitation principale des propositions de relogement sont obligatoirement faites (la cour de Cassation a écarté dans un arrêt du 20 décembre 2018, les considérations sur le statut des occupants et sur les circonstances de l'opération pour accorder le droit au relogement);
- Pour les activités économiques, et commerciales l'expropriant doit verser des indemnités d'éviction ou de transfert. Le risque économique est alors important.

Attention : Il faut noter que la mise en œuvre d'une procédure de DUP est lourde et nécessite une rigueur absolue dans le respect des dates et des textes sous peine d'annulation en cas de recours. **La mobilisation d'un expert juridique (avocat ou service juridique) pour sécuriser le bon déroulé de la procédure est fortement recommandée.**

### → D'autres types de DUP

Pour les interventions sur l'habitat privé dégradé d'autres types de DUP peuvent être mobilisées.

#### La DUP - ORI

Les Opérations de Restauration Immobilières (ORI) sont des opérations d'aménagement<sup>41</sup> qui "consistent en des travaux de remise en état, de modernisation ou de démolition ayant pour objet ou pour effet la transformation des conditions d'habitabilité d'un immeuble ou d'un ensemble d'immeubles."

Elles sont engagées à l'initiative d'une commune ou d'un EPCI compétent en la matière.

La procédure consiste, après enquête publique et enquête parcellaire, à notifier individuellement à chaque propriétaire le programme de travaux à réaliser. À défaut d'exécution ou en cas de refus, la personne publique à l'initiative de l'ORI peut exproprier le propriétaire concerné en vue de réaliser les travaux à sa place et disposer ensuite du bien (pour une revente ou mise en location)

#### La DUP dite Vivien

Cette procédure accélérée<sup>42</sup> concerne :

- « Les immeubles déclarés insalubres à titre irrémédiable en application de l'article L. 1331-28 du code de la santé publique;
- Les immeubles à usage total ou partiel d'habitation, ayant fait l'objet d'un arrêté de péril pris en application de l'article L. 511-2 du code de la construction et de l'habitation et assorti d'une ordonnance de démolition ou d'interdiction définitive d'habiter;
- Et à titre exceptionnel, les immeubles qui ne sont eux-mêmes ni insalubres, ni impropres à l'habitation, lorsque leur expropriation est indispensable à la démolition d'immeubles insalubres ou d'immeubles

41. Article L313-4 du code de l'urbanisme

42. Article L.511-1 du code de l'expropriation

menaçant ruine, ainsi que des terrains où sont situés les immeubles déclarés insalubres ou menaçant ruine lorsque leur acquisition est nécessaire à la résorption de l'habitat insalubre, alors même qu'y seraient également implantés des bâtiments non insalubres ou ne menaçant pas ruine ».

Ce dispositif particulièrement coercitif permet, sans enquête préalable, la prise d'un arrêté préfectoral déclarant l'utilité publique, la cessibilité du bien, le montant des indemnités provisoires, et la date de prise de possession.

Cette procédure laisse à la charge du propriétaire les obligations de relogement. Enfin, le montant définit de l'indemnité d'éviction fixée par le juge est calculé selon **la méthode de la récupération foncière**, donc à un montant inférieur à la valeur vénale.

Cette méthode consiste à déduire de la valeur de terrain nu, les coûts de démolition des bâtiments existants. Par un arrêt en date du 5 novembre 2020 (Cass, 3<sup>e</sup> civ, 5 novembre 2020, n° 19-21.872), la Cour de cassation confirme les conditions d'application de la méthode de la « récupération foncière » pour évaluer les indemnités de dépossession : elle indique que les juridictions de l'expropriation ne doivent cependant recourir à cette méthode que si les constructions ont une valeur négligeable ou inférieure à la valeur du terrain : les expropriants doivent donc apporter cette preuve au cours de la procédure.

#### Autres cas

Différents cas d'expropriation, hors droit commun du code de l'expropriation, existent encore :

#### → **Biens en état manifeste d'abandon**

(article L.2243-1 et suivants du code général des collectivités territoriales);

#### → **Monuments historiques ou sites classés;**

#### → **Copropriétés dont la carence a été prononcée par le Tribunal de Grande Instance**

(article L. 615-6 et suivants du code de la construction et de l'habitation).

Cette dernière est prononcée lorsque le syndicat de copropriétaires rencontre de graves difficultés financières (par exemple, incapacité à réaliser des travaux importants) ou de gestion. Cet état est déclaré par le TGI après l'intervention d'un expert. En cas de carence avérée, l'immeuble est exproprié au profit soit du maire ou président de l'EPCI compétent en matière d'habitat, soit du concessionnaire d'une opération d'aménagement, soit d'une société de construction dans laquelle l'État détient la majorité du capital. L'expropriation doit avoir pour objet soit la rénovation de l'immeuble pour des logements d'habitation ou pour un autre usage, soit la démolition totale ou partielle de l'immeuble.

Dans ces différents cas, l'utilité publique est contenue dans leur objet même. La procédure contradictoire est alors menée dans l'acte préalable à la DUP, lequel est le fondement nécessaire de celle-ci. L'enquête préalable est supprimée.

# Sortie des biens du domaine public : déclassement et cessions

## Résumé

L'inaliénabilité du domaine public constitue un obstacle à la réalisation d'opération visant à modifier la structure urbaine des quartiers.

Afin de permettre à l'administration de valoriser son patrimoine, de céder ses biens afin de réaliser des opérations d'aménagement, ainsi que des programmes immobiliers privés dans lesquels les dépendances domaniales sont situées, le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) permet de déroger au caractère absolu du principe d'inaliénabilité du domaine public en exigeant au préalable la désaffectation et le déclassement (incorporation dans le domaine privé).

## → Champs d'application

Lorsqu'un bien n'est plus affecté à un service public ou à l'usage direct du public, il ne relève plus du domaine public à compter de l'intervention de l'acte administratif constatant son déclassement<sup>43</sup>.

Il en résulte que l'aliénation du Domaine public ne peut intervenir qu'une fois que celui-ci n'est plus « affecté » à un service public ou à l'usage direct du public d'une part (désaffectation), et d'autre part après acte administratif de « déclassement » : **la désaffectation est donc la condition sine qua non du déclassement.**

La procédure de déclassement obéit, d'une façon générale, au principe du parallélisme des formes et des compétences : **c'est à la collectivité**

**propriétaire – et plus précisément à son organe délibérant – qu'il appartient de décider la désaffectation et de prononcer le déclassement.**

S'agissant des opérations d'aménagement telles que définies à l'article L300-1 du code de l'urbanisme, l'article L318-1 du même code prévoit que l'État peut, quant à lui, modifier l'utilisation des dépendances du domaine public des autres personnes publiques.

La procédure de déclassement ne comporte pas nécessairement d'enquête publique. **L'enquête publique préalable au déclassement n'est nécessaire que lorsqu'un texte le prévoit expressément.** C'est le cas principalement pour les dépendances de la voirie routière, lorsqu'il est porté atteinte aux fonctions de desserte et de circulation de la voie<sup>44</sup>. Ici, la nécessité de recourir à une enquête publique repose sur deux critères d'appréciation :

43. Article L. 2141-1 du CG3P

44. Article L.143-1 du code de la voirie routière

→ Si les déclassements ont pour conséquence la non-affectation, partielle ou totale, de la voie à la circulation générale, ou lorsque les droits d'accès des riverains sont mis en cause (suppression, restriction d'accès par exemple...) : Il y a atteinte aux fonctions de desserte, l'enquête publique est nécessaire ;

→ La mise à l'enquête publique n'est pas nécessaire si le classement ou le déclassé de la voie est déjà prévu dans un document de planification lui-même assujéti à enquête publique. Il en va de même lorsque l'opération comporte une expropriation, elle-même soumise à enquête d'utilité publique<sup>45</sup>.

### → Mise en œuvre

#### Cas 1 : Procédure normale

**La désaffectation** est une notion factuelle qui consiste à faire cesser l'utilisation du bien par le public ou par un service public ; par exemple, un bâtiment est fermé et vidé des services qui l'occupaient.

Elle résulte souvent d'une décision administrative décidant de ne plus utiliser le bien en cause (arrêté préfectoral sur la demande du conseil municipal par exemple), mais elle doit être précédée du consentement ou avis de la personne physique ou morale actuellement occupante. La désaffectation est établie par acte d'huissier qui atteste de la désaffectation factuelle et matérielle de la parcelle au domaine public communal.

**Le déclassé** est un acte administratif formel et exprès pris par le propriétaire du domaine (parfois après enquête publique).

Pour être légale, une mesure de déclassé doit être accompagnée de la désaffectation de la dépendance qu'elle concerne.

#### Procédure normale

Désaffectation → Déclassé → Cession

Source : Clarisse David et Walter Salamand, article publié le 10/07/2017 dans [lettreducadre.fr](http://lettreducadre.fr)

#### Cas 2 : Procédure dérogatoire du déclassé anticipé

L'article L2141-2 du CG3P, ainsi que la loi n° 2016-1961 du 9 décembre 2016 (dite « loi Sapin 2 ») prévoit la possibilité de déclassé avant désaffectation (délai ne pouvant excéder 6 ans). Dès lors qu'elle est décidée et certaine au moment du déclassé ; ceci permet par exemple aux pouvoirs publics de financer une part du renouvellement de leur parc immobilier, affecté à un service public, en le cédant alors même que la désaffectation matérielle n'est pas encore intervenue, dans l'attente de la construction d'un nouvel immeuble et du déménagement.

#### Procédure dérogatoire du déclassé anticipé

Déclassé → Cession → Désaffectation

Source : Clarisse David et Walter Salamand, article publié le 10/07/2017 dans [lettreducadre.fr](http://lettreducadre.fr)

#### Procédure de cession sous condition suspensive

L'article L.3112-4 du CG3P consacre enfin la possibilité de conclure des promesses de vente (ou d'attribution d'un droit réel civil) portant sur des biens du domaine public, sous condition suspensive de déclassé et de désaffectation ultérieures, ce qui présente de forts avantages en termes de sécurité juridique pour les acquéreurs (notamment pour obtenir l'ensemble des autorisations d'urbanisme nécessaire à des travaux) et les personnes publiques, qui pratiquent déjà régulièrement cette technique.

45. Le guide des procédures de classement / déclassé des voies communales disponible sur le site de la DDT de la Creuse propose des détails sur la mise en œuvre de ces procédures : [http://www.creuse.gouv.fr/content/download/4892/35243/file/Guide\\_Clasement\\_declassé\\_VC.pdf](http://www.creuse.gouv.fr/content/download/4892/35243/file/Guide_Clasement_declassé_VC.pdf), ainsi qu'une fiche technique sur le sujet : [http://www.creuse.gouv.fr/content/download/4894/35251/file/fiche\\_technique\\_clasement\\_declassé\\_cle07d87c-1.pdf](http://www.creuse.gouv.fr/content/download/4894/35251/file/fiche_technique_clasement_declassé_cle07d87c-1.pdf)

## Procédure de la cession sous condition suspensive



Source : Clarisse David et Walter Salamand, article publié le 10/07/2017 dans [lettreducadre.fr](https://www.lettreducadre.fr)

### Sources

→ Site web [collectivités-locales.gouv.fr](https://www.collectivites-locales.gouv.fr) :

<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/biens-relevant-domaine-public-biens-relevant-domaine-prive>

→ Clarisse David, Walter Salamand, article publié le 10/07/2017 dans [lettreducadre.fr](https://www.lettreducadre.fr) : <https://www.lettreducadre.fr/14928/propriete-des-personnes-publiques-les-cessions-domaniales-facilitees-et-securisees/>

→ Fiche 46 CNFPT Notions clés sur le domaine communal et intercommunal, [https://www.cnfpt.fr/sites/default/files/fiche\\_46\\_vademecum\\_kit\\_elections\\_2014\\_7.08.2014.pdf](https://www.cnfpt.fr/sites/default/files/fiche_46_vademecum_kit_elections_2014_7.08.2014.pdf)



# La méthode du compte à rebours

## Résumé

La méthode du compte à rebours est le mode de raisonnement d'un opérateur immobilier visant à **déterminer le montant maximal de la charge foncière admissible, compte tenu du projet envisagé, de l'emplacement ou de la destination, pour y monter une opération immobilière financièrement équilibrée.**

Cette méthode consiste à partir du prix prévisionnel de vente d'un programme, et à reconstituer les différentes dépenses à engager pour déduire la valeur d'un terrain ou d'un immeuble par soustraction.

Il s'agit en fait pour l'opérateur de déterminer jusqu'où il est possible d'aller dans la négociation du prix avec le propriétaire. Dans les cas d'une concurrence entre opérateurs pour acquérir un terrain, les prix auront toujours tendance à se fixer au niveau qui résulte du compte à rebours la plus rentable.

## → Quel est le principe du compte à rebours ?

La méthode du compte à rebours consiste à déterminer les recettes de l'opération en premier lieu et d'y soustraire l'ensemble des dépenses nécessaires à la réalisation de celle-ci (coût de construction, marge, frais et honoraires divers). Cela permet d'évaluer la somme restante pouvant être allouée à l'acquisition du foncier. Le poste de dépense du foncier est donc la variable d'ajustement afin d'assurer l'équilibre du bilan d'opération.

## → Qui utilise cette méthode ?

**La méthode du compte à rebours est traditionnellement utilisée par les professionnels de l'aménagement et de la construction :**

→ **Les promoteurs / bailleurs sociaux**, pour les opérations d'accession, afin de déterminer la valeur disponible pouvant être allouée à l'acquisition du foncier;

→ **Les bailleurs sociaux** pour leurs opérations de construction de logements locatifs sociaux, afin de déterminer le prix de foncier maximum acceptable pour que l'opération soit équilibrée en fonction des plafonds de loyers appliqués (PLUS, PLAI, PLS), déterminant en partie les recettes locatives générées;

→ **Les aménageurs** pour anticiper la marge de manœuvre financière des promoteurs et ainsi en déduire le potentiel de commercialisation de leurs propres lots. Cela leur permet d'adapter, si besoin, leurs bilans d'opération – la variable d'ajustement pour les aménageurs étant le niveau de participations.

## → Comment le compte à rebours fonctionne-t-il ?

Le compte à rebours est construit à partir de l'estimation des recettes anticipées en fonction de la programmation définie :

→ **Pour les constructeurs d'opérations en accession** (promoteurs ou bailleurs sociaux développant à travers leurs filiales des opérations d'accession sociale), il s'agira de réaliser une étude de marché

de l'immobilier local afin de déterminer le prix moyen de sortie TTC SHAB au mètre carré dans le neuf et de le multiplier avec la surface SHAB de l'opération. Les dépenses sont quant à elles estimées pour chaque poste : coût de construction, travaux VRD, honoraires, taxes, marges, études... **Le delta entre les recettes et les dépenses correspond à la somme maximale pouvant financer l'acquisition des charges foncières;**

→ **Pour les aménageurs**, les recettes sont estimées en fonction du bilan promoteur et du niveau anticipé de commercialisation des charges foncières.

*À noter : pour les bailleurs sociaux produisant du logement locatif social, l'exercice est un peu différent car ce dernier doit articuler son raisonnement autour de deux bilans : le bilan d'exploitation et le bilan d'investissement. Les recettes à retenir pour le compte à rebours doivent inclure notamment à la fois l'emprunt, les subventions et les fonds propres.*

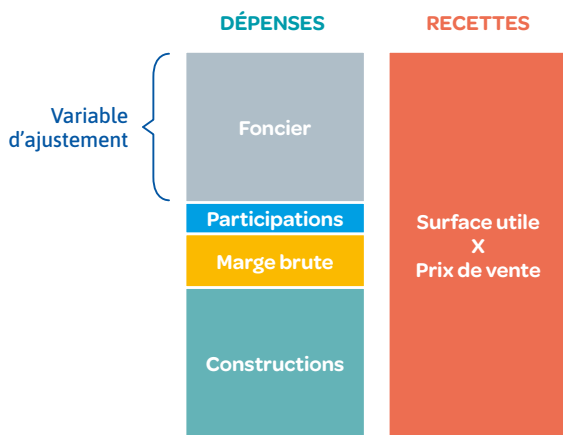


Schéma de la méthode par compte à rebours  
Source : Ville en Œuvre

La méthode du compte à rebours permet de mettre en lumière deux effets d'action sur la valeur du foncier :

→ **L'effet levier** : Il apparaît lorsqu'il y a eu une hausse des valeurs immobilières. L'augmentation des prix de sortie des logements, et donc des recettes immobilières, entraîne une hausse plus que proportionnelle de la valeur du foncier;

→ **L'effet cliquet** : il se manifeste lorsque le marché

immobilier est descendant. La chute des recettes immobilières se répercute sur une baisse des valeurs foncières, qui n'est pas acceptée à court terme par les propriétaires fonciers. Un phénomène de rétention foncière peut alors se mettre en place pendant quelques années.

→ **Quel est l'intérêt de cette méthode ?**

Le compte à rebours est une méthode basée sur une approche par le marché, s'intéressant aux valeurs réelles de sortie des logements. Néanmoins, ces dernières peuvent évoluer dans le temps ce qui nécessite **d'ajuster le bilan d'opération de façon itérative sur toute la temporalité du projet.**

La méthode présente également un intérêt pour les acteurs externes participant au financement des opérations immobilières. Les banques, par exemple, analysent les comptes à rebours établis par les promoteurs afin d'évaluer la soutenabilité financière du projet porté par un promoteur et sa capacité à absorber des aléas financiers grâce à sa marge – cela conditionne en partie le financement bancaire de l'opération.

De même, la méthode du compte à rebours peut permettre de démontrer l'impossibilité d'aboutir à un équilibre d'une opération en zone tendue. Dans les secteurs où une forte pression foncière s'exerce, le foncier peut en effet représenter un poste de dépenses trop important – ne pouvant être contrebalancé uniquement par la perception des loyers. La méthode du compte à rebours permet donc de justifier l'intervention et le soutien de la collectivité territoriale ou plus globalement l'apport d'un subventionnement public – que ce soit via une cession à titre gracieux ou avec décote du foncier public, ou l'octroi de subventions.

Sources

→ *CETE Méditerranée, Estimation de la charge foncière applicable au logement social pour un bien appartenant à l'État et à ses EP, Mars 2009, [http://www.financement-logement-social.logement.gouv.fr/IMG/pdf/Etude\\_EstimationChargeFonciereTerrainEtatVersionDef\\_19\\_6\\_09\\_cle04278b.pdf](http://www.financement-logement-social.logement.gouv.fr/IMG/pdf/Etude_EstimationChargeFonciereTerrainEtatVersionDef_19_6_09_cle04278b.pdf)*

→ *CERF Rhône-Alpes, Le compte à rebours de l'aménagement et de l'immobilier, <http://www.cerfra.org/docs/69-1-fiche-enjeux-2-compte-a-rebours-vf-pdf.pdf>*

→ *CERTU, Délégation à l'action immobilière et foncière, Mobilisation et valorisation du foncier public, Novembre 2013*

# GLOSSAIRE

---

## Acteurs

**Maître d'ouvrage :** Dans une opération immobilière, le maître d'ouvrage est celui qui passe commande de l'ouvrage, qui en assure le financement puis la commercialisation, qui en supporte les risques financiers et en perçoit les profits. C'est lui qui choisit le ou les maîtres d'œuvre.

Un « maître d'ouvrage délégué » peut être choisi par le maître d'ouvrage principal pour l'aider à mener la conception et la coordination des commandes d'ouvrages.

**Maître œuvre :** Dans une opération immobilière, le maître œuvre est celui qui reçoit du maître d'ouvrage la commande de l'ouvrage à réaliser, pour un prix convenu et qui fait son affaire de son exécution (sa « mise en œuvre »), en coordonnant éventuellement les travaux entre les diverses entreprises spécialisées sous-traitantes qui doivent intervenir. Son travail s'achève à la livraison de l'ouvrage.

**Aménageur :** L'aménageur, public ou privé, met en œuvre l'opération d'aménagement : acquisition du sol (éventuellement par voie d'expropriation), réalisation des équipements d'infrastructure ou de superstructure, et vente des terrains viabilisés ou des droits à bâtir.

**Investisseur :** L'investisseur achète un ou plusieurs actifs immobiliers dans le but de le(s) louer ; l'objectif d'un investisseur est de maximiser le rendement, c'est-à-dire le rapport entre le montant du loyer et le coût de l'investissement et de constituer un patrimoine immobilier susceptible de s'apprécier dans le temps.

**Promoteur :** Le promoteur immobilier achète

un terrain, construit un programme immobilier et vend l'immeuble à un ou plusieurs acquéreurs (investisseurs ou particuliers) ; l'objectif d'un promoteur immobilier est de maximiser sa marge, c'est-à-dire la différence entre le prix de vente et le prix de revient de l'immeuble.

## Organisations et interventions foncières

**Alignement :** Limite séparative d'un terrain d'avec une voie publique. L'alignement est déterminé par le Plan Local d'Urbanisme.

**Action foncière :** Partie de la politique foncière locale qui consiste, pour la puissance publique, à intervenir sur le foncier par des acquisitions de terrains, soit à l'amiable, soit par préemption, expropriation ou cessions gratuites (par exemple dans le cadre d'une opération d'aménagement de ZAC ou un lotissement) et par différentes sortes de cessions.

**Archéologie préventive :** Obligation de détecter, conserver ou sauvegarder le patrimoine archéologique affecté ou risquant d'être affecté par une opération d'aménagement. Pour financer les études, une redevance archéologique est due par tout maître d'ouvrage projetant des travaux qui affectent le sous-sol.

**Arpentage (document d'arpentage) :** Obligatoire chaque fois que les limites d'un terrain sont modifiées à l'occasion d'une vente, d'un partage, d'un échange... Le document d'arpentage est établi par un géomètre agréé, signé et déposé chez un notaire.

**Association foncière urbaine (AFU) :** Forme particulière d'association syndicale de propriétaires. Elle peut être : libre (créée à l'unanimité des propriétaires), obligatoire (créée d'office par le préfet,

ce qui est très exceptionnel), ou autorisée (c'est-à-dire autorisée par le préfet à la demande d'au moins les 2/3 des propriétaires ayant ensemble au moins les 2/3 de la surface des terrains à l'intérieur de son périmètre).

**Bail à construction :** Type particulier de bail emphytéotique où l'investissement attendu du locataire est la réalisation de construction(s). Le locataire prend habituellement l'engagement de construire sur le terrain un bâtiment dont les caractéristiques sont déterminées dans la convention de bail et de remettre ce bâtiment, à la fin du bail, au propriétaire du terrain, en bon état d'entretien et libre d'occupation.

**Bail à réhabilitation :** Contrat de location de longue durée (12 ans minimum) entre le propriétaire d'un bien immobilier vétuste et un organisme à vocation social qui prend à sa charge les travaux de remise en état, affecte les locaux à du logement social locatif et les restitue en fin de bail libre d'occupation.

**Bail emphytéotique :** Location à long terme d'un terrain. Certains de ces baux peuvent prévoir que tout ou partie des « loyers » sont versés à leur « valeur capitalisée » dès la signature du bail.

**Bornage :** Délimitation contradictoire des limites d'un terrain réalisée soit à l'amiable entre voisins, soit par voie judiciaire en cas de conflit.

**Copropriété :** Personne morale regroupant tous les propriétaires qui se partagent les différents locaux d'un immeuble bâti ou groupe d'immeubles bâtis, et qui gère les parties communes (circulations, escalier, ascenseur, toiture, structure du bâtiment, branchements sur les réseaux, etc.).

**Division de propriété en volumes :** Principe de division de la propriété selon trois dimensions. Il s'agit de dissocier le sol, l'espace et le tréfonds. Contrairement à la copropriété qui concerne des groupes d'immeubles qui se caractérisent par une structure homogène de la propriété du sol, avec des éléments (parties communes, terrain d'assiette ou gros œuvre) en indivision à l'ensemble des lots, la division en volume permet de découper un ensemble immobilier en trois dimensions dans le but d'isoler des volumes superposés et imbriqués, au-dessus comme

en dessous du sol naturel.

#### **Domaine privé d'une collectivité publique :**

Ensemble des terrains et des bâtiments qui sont la propriété d'une collectivité publique mais qui pourraient aussi bien être la propriété d'une personne privée et qui peuvent être vendus, par opposition à ceux du « domaine public » inaccessibles.

**Domaine public :** Ensemble des terrains et bâtiments remplissant une fonction d'utilité publique. Leur appropriation privée est interdite.

En pratique, vendre un bien du domaine public nécessite de lui faire subir une procédure de « déclassement » prouvant qu'il n'a plus de fonction d'utilité publique, ce qui permet alors de le faire passer dans le « domaine privé ».

**Droit de délaissement :** Droit pour un propriétaire de requérir auprès de la collectivité le rachat de son bien lorsque celui-ci se trouve dans un périmètre de déclaration d'utilité publique (DUP), de ZAC, de droit de préemption (DPU ou ZAD), ou de servitude pour équipement ou pour mixité sociale.

**Droit au bail :** Droit dont bénéficie le locataire d'utiliser des locaux pendant une certaine durée. C'est un des éléments constitutifs du fonds de commerce. Il s'agit du prix moyen qu'un locataire est susceptible de retirer de la cession de son bail à un successeur. Le droit au bail est donc la contrepartie économique des avantages que constitue la reprise d'un bail existant, comportant des clauses plus ou moins avantageuses et l'existence d'un loyer qui peut apparaître sensiblement différent des loyers pratiqués sur le marché.

**Droit réel :** Droit qui se transmet avec la chose et s'oppose aux droits personnels qui restent attachés à la personne.

La caractéristique principale du droit réel est son opposabilité à tous. Ainsi, la constructibilité d'un terrain est un droit réel qui ne dépend pas de l'identité du propriétaire qui demande le permis de construire : le permis se transmet à l'acheteur avec le terrain.

**Hypothèque :** Droit réel accessoire accordé à un créancier sur un immeuble en garantie du paiement d'une dette sans que le propriétaire du bien en soit dépossédé, ce qui l'oppose au gage, où le débiteur remet un objet de valeur à son créancier comme

garantie de remboursement.

**Indivision :** Droits de propriété détenus en commun par plusieurs propriétaires. Chaque acquéreur est propriétaire du bien à hauteur de sa contribution financière lors de l'achat (30/70, 40/60, 50/50, etc.), sans que sa quote-part ne soit matériellement distinguée. La gestion doit en être unanime. Dès que surgit un désaccord, l'un des indivisaires peut exiger la rupture de l'indivision et son partage à l'amiable ou, à défaut, par voie judiciaire entre les ayants droit. Une alternative possible à l'indivision est la société civile immobilière où les décisions sont prises à la majorité, au prorata des parts de chacun.

**Immeuble :** En langage juridique, en opposition aux biens meubles, bien qui ne peut être déplacé. Les immeubles comprennent principalement les terrains et les bâtiments. La distinction est importante dans la mesure où les règles de mutation et de prescription ne sont pas les mêmes.

**Remembrement :** Procédure de réorganisation autoritaire (mais généralement concertée) du parcellaire afin de délimiter des parcelles plus faciles à cultiver ou à construire. La possibilité de procéder autoritairement au remembrement urbain des zones destinées à l'urbanisation, indépendamment de leur aménagement, existe dans certaines législations (pays germaniques) mais non en France où l'on préfère par exemple l'intervention d'un aménageur qui s'occupera à la fois de la réorganisation du parcellaire et de la viabilisation, dans le cas le plus fréquent où les propriétaires voisins n'arrivent pas à se mettre d'accord pour le faire eux-mêmes dans le cadre d'une association foncière urbaine.

**Servitudes :** Ensemble de contraintes juridiques qui limitent les usages qu'un propriétaire peut faire de son terrain. On distingue les servitudes de droit privé qui résultent de la configuration des lieux (ex : servitudes de passage) ou des conventions passées entre propriétaires voisins (ex : servitude de cour commune), et les servitudes de droit public ou "servitudes administratives" qui sont imposées à tous les propriétaires en vertu d'une loi ou d'un règlement au bénéfice de l'intérêt général. Toutes les servitudes foncières constituent des droits réels : elles sont liées au terrain et se transmettent avec lui, sans pouvoir

être attachées à la personne du propriétaire.

**Terrain à bâtir :** Notion relevant du droit cadastral (l'une des catégories utilisées pour la taxe sur la propriété non bâtie); du droit de l'expropriation (terrain à la fois viabilisé et urbanisable) et du droit fiscal sur les mutations (terrain sur lequel des constructions peuvent être autorisées en application des documents qui caractérisent leur situation au regard des règles d'urbanisme). On notera que chacune de ces définitions est différente. Plus couramment, dans le domaine de l'aménagement, on considère comme terrain à bâtir est un terrain constructible, aménagé, borné et aux accès réalisés; ses capacités juridiques et physiques du terrain lui permettent de recevoir immédiatement une construction.

**Terrain brut / à aménager :** Terrain pouvant être construit ou reconstruit après avoir été aménagé ou réaménagé. Le terrain brut est, par définition, la matière première d'un processus d'aménagement foncier.

**Terrain constructible :** Notion relevant du droit de l'urbanisme. Terrain susceptible d'obtenir un permis de construire. Il est possible qu'un terrain constructible juridiquement ne le soit pas économiquement.

**Tour d'échelle :** Servitude qui permet au propriétaire d'un bâtiment ou d'un mur de passer sur la propriété voisine pour y exécuter des travaux d'entretien et de réparation.

**Usufruit :** Droit de jouir d'un immeuble ou de tirer parti de sa location, sans avoir le droit de l'endommager ni de le céder par vente (ni, généralement, par transmission à ses héritiers). Ainsi, le conjoint survivant conserve souvent l'usufruit de la part des immeubles qui revient aux héritiers de l'autre conjoint qui en ont la « nue-propriété ». C'est l'usufruitier qui paie les impôts fonciers puisque c'est lui qui dispose des revenus ou des services que procure le bien.

**Déclaration d'utilité publique :** Acte préfectoral qui intervient en phase administrative de la procédure d'expropriation, qui a pour objet de constater que l'enquête préalable a bien fait ressortir le caractère

d'utilité publique de l'expropriation projetée.

**Expropriation :** Procédure qui permet à une personne publique de contraindre un particulier ou une personne morale (entreprise) à céder la propriété de son bien, moyennant le paiement d'une indemnité.

**Zone d'aménagement concerté (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 en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés.

### Prix

**Charge foncière :** Prix de revient du support foncier rapporté au m<sup>2</sup> de surface de plancher (SDP).

**Compte à rebours promoteur :** Mode de raisonnement du promoteur visant à déterminer le montant maximum de la charge foncière acceptable sur un terrain pour y monter une opération immobilière financièrement équilibrée.

**Compte à rebours aménageur :** Par assimilation au compte à rebours du promoteur, et en amont de celui-ci, le compte à rebours de l'aménageur part de la charge foncière que celui-ci peut raisonnablement espérer vendre sur le terrain qui doit être aménagé, pour déterminer le prix acceptable de ce dernier,

**Coût de remplacement brut :** Valeur de remplacement d'un immeuble à l'identique ou à l'équivalent.  
Il comprend le prix d'achat du terrain et le coût de construction des bâtiments et agencements immobiliers, impôts non récupérables, frais, taxes et honoraires inclus.

**Coût de remplacement net :** Coût de remplacement brut duquel on déduit une dépréciation tenant compte de la vétusté et de l'obsolescence des constructions et éléments attachés.

**Loyer facial :** Prix du loyer global ou ramené au mètre carré hors taxes et hors charges par an (m<sup>2</sup>HT et HC par an), exprimé hors avantages ponctuels ou répétitifs consentis au locataire.

**Prix de sortie :** Dans une opération immobilière, prix auquel le promoteur espère vendre les locaux qui seront construits sur le terrain qu'il acquière.  
C'est sur le réalisme de cette prévision que repose la fiabilité du compte à rebours et de l'équilibre financier de l'opération.

**Valeur vénale :** Somme d'argent estimée contre laquelle des biens et droits immobiliers seraient échangés à la date de l'évaluation entre un acquéreur consentant et un vendeur consentant, dans une transaction équilibrée, après une commercialisation adéquate, et où les parties ont, l'une et l'autre, agi en toute connaissance, prudemment et sans pression.  
**Valeur locative de marché :** Montant pour lequel un bien pourrait être raisonnablement loué.  
Elle s'analyse comme la contrepartie financière annuelle de l'usage d'un bien immobilier dans le cadre d'un contrat de bail.

**Valeur d'usage :** La valeur d'usage d'un bien immobilier mesure les revenus nets ou les services qu'il procure compte tenu de son usage actuel.

### Sources

→ *Les définitions provenant d'Études Foncières sont parues dans la rubrique "Les mots du foncier" du numéro 93 (septembre - octobre 2001)*

*au numéro 105 (octobre 2003) de la revue*

→ *J. Comby, Études foncières de l'ADEF n° 136*

→ *P. Merlin et F. Choay, Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement, Puf, Paris, 1996*

→ *Charte de l'expertise en évaluation immobilière, 2017*

# BIBLIOGRAPHIE

---

Choay F., Merlin P., 1996, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Puf, Paris

Comby J., Renard V., 1996, *Les politiques foncières, Que sais-je?*, PUF

Comby J., 2003, « La formation de la valeur sur les six marchés », *Études foncières* n° 101

Comby J., *Études foncières* n° 136, ADEF

Granelle J-J., Vilmin T., 1993, *L'articulation du foncier et de l'immobilier*, ADEF

Hatzfeld H., Moutton Y., 2006, « Les espaces libres, atouts des grands ensembles », *Revue Urbanisme* n° 351

Langé J., Panerai P., « La restructuration des grands ensembles », *Études foncières* n° 88

Renard V., 2003, « Les enjeux urbains des prix fonciers et immobiliers », dans *Villes et économie*, sous la direction de J-C. Prager, 95-108. Ed. La documentation française

Thalmann P., Doyle M. R., *Économie du sol et de l'immobilier*, I et II, BOOCs, édition EPFL

Vilmin T., 2008, *L'aménagement urbain en France, une approche systémique pour construire des stratégies d'aménagement durable*, Ed. du Certu

2004, « Réhabiliter les quartiers sur dalle », *Les cahiers pratiques du renouvellement urbain* n° 3

2008, « La restructuration du foncier dans les opérations de renouvellement urbain », *Cahier de l'USH*, Les collections d'Actualités habitat

2017, Charte de l'expertise en évaluation immobilière

# RÉDACTION ET REMERCIEMENTS

## Rédaction

### Guide rédigé par Jean-Philippe Pichevin et son équipe (Ville en œuvre)

En relation étroite avec Camille Chicoteau, chargée de mission habitat et aménagement, Constance Bon, chargée de mission aménagement et Odile Dubois-Joye, responsable du Pôle Appui aux Programmes et Projets Opérationnels et Réglementaires au sein de la Direction de la Stratégie et de l'Accompagnement des Acteurs (DS2A) et la Direction Opérationnelle de l'ANRU (Lauriane Bral, Raphaël Munnich, et Marie Portejoie, chargés de mission territoriale).

## Remerciements

### À l'ensemble des personnes interviewées :

**Valérie Pacault**, cheffe de projet / Montpellier Méditerranée Métropole (3M)  
**Pierre Debard**, responsable du service foncier / SA3M  
**Stéphanie Cosson**, responsable d'opération / SA3M  
**Perrine Mbianda Passot**, directrice du renouvellement urbain / CA Grand Paris Sud Seine-Essonne-Sénart  
**Valérie Fourcoy**, responsable de programme PMRQAD / SPLA La Fabrique des Quartiers  
**Raphael Munnich**, Chargé de mission territorial / ANRU  
**Maud Cognacq**, responsable de projet urbaine / Immobilière 3F  
**Sandrine Sanchez**, directrice du GPV Vaulx-en-Velin / Grand Lyon Métropole  
**Nadège Coutouly**, chef du service RU et politique de la ville / Clermont Auvergne Métropole  
**Camille Perez**, chargée d'opération d'aménagement / Clermont Auvergne Métropole  
**Laetitia Le Bret**, cheffe de projet / EPF Île-de-France (EPFIF)  
**Jérôme Batisse**, expert foncier / Dynamiques Foncières  
**Isabelle Cauwel**, cheffe de projet aménagement urbain / CU Grand Reims  
**Xavier Humbert**, chef du département programmation et foncier / Foyer Rémois  
**Magali Bessaguet**, directrice de projet NPRU / CA de Châteauroux Métropole  
**Ida Hounkpatin**, responsable de projets immobiliers / ANCT  
**Antoine Danet**, directeur de projet / Eurométropole de Strasbourg  
**Yannick Roth**, chef de projet / Eurométropole de Strasbourg  
**Maxime Bitter**, directeur général de l'urbanisme et Aménagement / MEL  
**Fabienne Duwez**, directrice générale / SORELI

### Aux partenaires contributeurs :

L'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH)  
L'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT)  
La Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP)