



# Perspectives Communes

Lettre éditée par les  
Notaires de Savoie  
et de Haute-Savoie

Perspectives Communes :

**GESTION DE LA  
DENSITÉ : règles  
applicables en cas  
d'évolution du C.O.S.  
dans le temps**

**LE DROIT  
DE PRÉEMPTION  
URBAIN**

**LES CHARMES  
DISCRETS DE L'A.F.U.  
Association Foncière  
Urbaine autorisée  
de remembrement-  
aménagement**

## LE TRAIT D'UNION ENTRE NOTAIRES ET COLLECTIVITÉS LOCALES

**D**ans le premier numéro de ce nouveau trait d'union entre Notaires et Collectivités locales que constitue «Perspectives Communes», il avait été traité de la distinction entre Domaine Public et Domaine Privé de ces Collectivités.

Le choix de cette étude était-t-il malheureux ou prémonitoire ?

En effet, deux mois plus tard deux ordonnances du 21 avril 2006 mettaient en oeuvre la partie législative du nouveau Code Général de la Propriété des Personnes Publiques avec une définition rénovée du Domaine Privé et une modernisation de la gestion et de la valorisation du Domaine Public.

Devant l'importance de ces réformes, l'Institut Notarial des Collectivités Locales a organisé le 9 juin dernier un colloque au Palais du Luxembourg sur le thème intitulé «La Circulation des Propriétés Publiques» au cours duquel ont été successivement étudiés en présence des sénateurs et des plus hautes autorités de l'Etat :

- Les nouvelles frontières de la domanialité publique
- Les nouvelles règles de désaffectation et de déclassement du Domaine Public
- Les modes de transferts de propriété entre personnes publiques
- La valorisation des propriétés publiques (Règles d'occupations et d'aliénations)

Le succès et l'intérêt de ce colloque ont incité notre nouvelle Chambre Interdépartementale des Notaires de Savoie a organiser, avec le concours financier de la Caisse des Dépôts et Consignations, à destination des élus locaux de Savoie et



de Haute-Savoie, une conférence régionale qui aura lieu sur le même thème au Centre «Le Manège» à CHAMBERY le 14 décembre 2006.

Les Notaires de Savoie et de Haute-Savoie vous invitent à retenir dès à présent cette date sur vos tablettes. Des invitations officielles vous seront envoyées dès la fin de cet été.

La codification à la fois centralisée et réformatrice qui résulte de ce nouveau Code Général de la Propriété des Personnes Publiques est de nature à améliorer la sécurité juridique à laquelle nous aspirons en commun. Le sujet est important ! Les meilleurs spécialistes seront présents pour nous éclairer et répondre à nos questions !

*Jacques BUFFARD*  
Délégué régional INCL

Perspectives Communes :

Lettre éditée par  
la Chambre Interdépartementale  
des Notaires de Savoie  
«Proméry»  
74370 Pringy

Rédaction et Concept :  
Conseil Régional des Notaires  
de la Cour d'Appel de GRENOBLE  
10 rue Jean Moulin  
38180 SEYSSINS

Délégué Régional aux Collectivités  
Locales : Me Jacques BUFFARD.

Déléguée Régionale à la  
communication :  
Me Sabine LEGER-JUSKOWIAK

Maquette : Sherpa Communication

# LA GESTION DE LA DENSITÉ

## Règle applicables en cas d'évolution du C.O.S dans le temps

Nous avons étudié dans notre numéro d'avril la nouvelle règle de contrôle de la constructibilité résiduelle après division d'un terrain à bâtir (article L 123-1-1 du Code de l'Urbanisme issu de la loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003). Rappelons que cette nouvelle règle n'est applicable qu'à la condition d'être adoptée expressément au Plan d'Occupation des Sols ou au Plan Local d'Urbanisme de la commune et qu'elle ne concerne que les terrains détachés (d'un terrain plus grand) depuis moins de dix ans

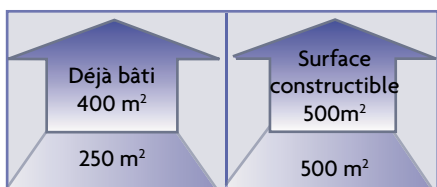
Que se passe-t-il lorsque le Coefficient d'Occupation des Sols (qui détermine la surface constructible d'un terrain) évolue dans le temps ? Le grand mérite du nouveau dispositif prévu par l'article L 123-1-1 est de poser clairement la règle du jeu applicable en cas d'augmentation ou de diminution du COS.

### LA RÈGLE EST LA SUIVANTE :

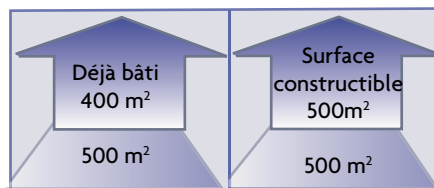
- si le COS a augmenté après la division, la constructibilité résiduelle du terrain détaché s'apprécie en appliquant le COS en vigueur à la date de la délivrance du permis de construire (donc le nouveau COS),

- si le COS a diminué après la division, la constructibilité résiduelle du terrain détaché s'apprécie en appliquant le COS en vigueur à la date de la division (donc le COS d'origine). Mieux qu'un long discours, des exemples chiffrés vont permettre d'appréhender la règle applicable. Nous partirons de l'exemple donné dans le numéro d'avril : soit un terrain (situé sur une commune ayant institué le nouveau contrôle) d'une superficie de 1.000 m<sup>2</sup> supportant une construction de 400 m<sup>2</sup>, duquel on détache 500 m<sup>2</sup>. Le terrain est affecté d'un COS de 0,5. Deux ans après la division, on dépose une demande de permis de construire sur le terrain détaché : quelle sera la surface constructible ?

- Si le COS n'a pas évolué depuis la division 1.000 m<sup>2</sup> x 0,5 = 500 m<sup>2</sup> constructibles, soit 250 m<sup>2</sup> constructibles par terrain. On constate que le terrain supportant la construction est en surdensité de 150 m<sup>2</sup> tandis que l'on ne peut plus construire que 100 m<sup>2</sup> sur le second terrain.

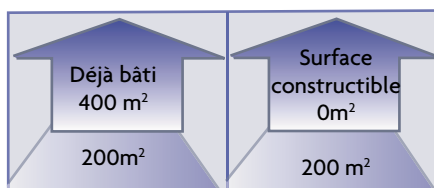


- Si le COS a augmenté depuis la division Supposons qu'il ait été porté de 0,5 à 1. 1.000 m<sup>2</sup> x 1 = 1.000 m<sup>2</sup> constructibles, soit 500 m<sup>2</sup> constructibles par terrain. On constate que le premier terrain retrouve un droit à construire de 100 m<sup>2</sup> (on pourra envisager un agrandissement de la construction existante) tandis que l'on peut construire 500 m<sup>2</sup> sur le second terrain.

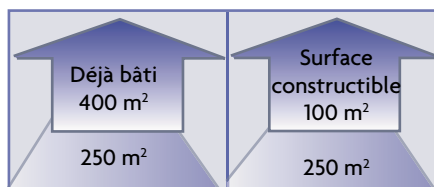


### • Si le COS a diminué depuis la division

Supposons qu'il ait été porté de 0,5 à 0,4. Si l'on appliquait le COS en vigueur au jour de la demande de permis, on constaterait l'inconstructibilité totale du terrain détaché : 1.000 m<sup>2</sup> x 0,4 = 400 m<sup>2</sup> constructibles, soit 200 m<sup>2</sup> constructibles par terrain. Le premier terrain ayant absorbé la constructibilité totale, la surface constructible du terrain détaché est égale à zéro.



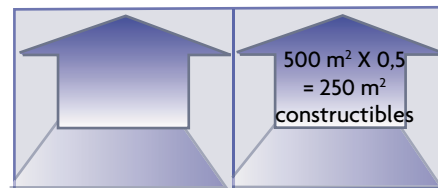
C'est pourquoi le législateur a prévu que, dans ce cas, il fallait appliquer le COS en vigueur au jour de la division (soit 0,5 dans notre exemple). Dès lors, on peut construire 100 m<sup>2</sup> sur le terrain détaché (1.000 m<sup>2</sup> x 0,5 = 400 m<sup>2</sup>).



Imaginons maintenant que la demande de permis soit déposée plus de dix ans après la division. La règle de contrôle n'a plus vocation à s'appliquer et la surface constructible du terrain détaché s'apprécie sans tenir compte des droits à construire utilisés sur la parcelle d'origine.

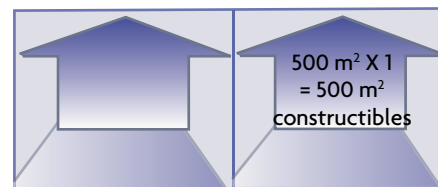
### • Si le COS n'a pas évolué depuis la division

Cela permettra au propriétaire du terrain détaché de construire 250 m<sup>2</sup> ou d'agrandir de 150 m<sup>2</sup> la construction édifée quelques années auparavant.



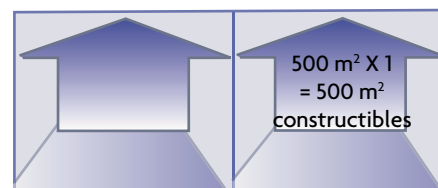
### • Si le COS a augmenté depuis la division

Supposons qu'il ait été porté de 0,5 à 1. On remarque que la constructibilité est la même que dans l'hypothèse d'une construction dans le délai de dix ans.



### • Si le COS a diminué depuis la division

Supposons qu'il ait été porté de 0,5 à 0,4. Cela permettra au propriétaire du terrain détaché de construire 200 m<sup>2</sup> ou d'agrandir de 100 m<sup>2</sup> la construction édifée quelques années auparavant.



Les quelques exemples qui précèdent permettent de constater que, grâce au nouveau système, les droits à construire sont accrus en cas d'augmentation du COS mais ne sont pas diminués en cas de baisse du COS. Autrement dit, le Code de l'urbanisme se trouve doté d'un véritable dispositif de stabilisation des droits à construire malgré l'évolution des règles d'urbanisme.

# LE DROIT DE PRÉEMPTION URBAIN

## OBJET DU DROIT DE PRÉEMPTION URBAIN : LA MAÎTRISE FONCIÈRE

Le droit de préemption urbain institué par les articles L.210-1 et suivants du Code de l'urbanisme est exercé par son titulaire en vue de la régularisation, dans l'intérêt général, des opérations ou actions suivantes : «mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat : maintien, extension ou accueil des activités économiques, développement du loisir ou du tourisme, réalisation des équipements collectifs, mise en valeur du patrimoine».

Ces motifs de préemption sont rigoureusement contrôlés par le juge, la commune doit justifier d'un véritable projet d'aménagement et non pas préempter par opportunité.

Le titulaire du droit de préemption est en principe la commune qui a la possibilité de le déléguer à un établissement public intercommunal.

## CHAMP D'APPLICATION

Les communes dotées d'un document d'urbanisme exécutoire peuvent par délibération instituer un DPU sur tout ou partie des zones urbaines (zone U) ou des zones à urbaniser (zone AU) de leur territoire; elles bénéficient d'une entière liberté dans la délimitation du champ d'application du DPU à l'intérieur des zones précitées (pas de DPU en zone N).

### • Les mutations

*Principe* : article L. 213-1 du Code de l'urbanisme : «toute aliénation à titre onéreux sous quelque forme que ce soit de tout immeuble ou ensemble de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble bâti ou non».

*Exceptions* : sont exclus du champ d'application du DPU toutes les mutations à titre gratuit, les cessions de droits indivis entre co-indivisaires et les partages, ainsi que les biens cédés dans le cadre d'une liquidation judiciaire.

### • Les biens

*Principe* : il s'agit de tout immeuble ou ensemble de droits sociaux, terrain nu à bâtir ou non, les bâtiments individuels ou collectifs à usage commercial, industriel, professionnel ou d'habitation, parties d'immeuble bâtis ou non bâtis, droits sociaux de sociétés d'attribution (la loi du 15 juillet 1971).

*Exceptions* : elles concernent en particulier, les biens exclus par nature (biens et droits mobiliers) et par la loi, les droits réels immobiliers (baux emphytéotiques, usufruit, servitudes, hypothèques...), les immeubles construits par des sociétés HLM, les immeubles faisant l'objet d'un contrat de vente d'immeuble à construire, les contrats de crédit-bail immobilier, les immeubles faisant l'objet d'une mise en demeure d'acquérir.

### Cas particuliers

#### Le droit de préemption urbain renforcé

Par délibération motivée, la commune a la possibilité de soumettre au droit de préemption urbain, pour en faciliter la préemption, les opérations qui sont en principe exclues. La préemption partielle (unité foncière située pour partie dans une zone de préemption). Le nouvel article L.213-2-1 de la loi SRU autorise la préemption partielle à condition que la réalisation d'une opération d'aménagement la justifie. Le propriétaire aura le choix entre quatre réponses :

- refuser et renoncer à la totalité de la vente - accepter l'offre purement et simplement - contester le prix de la préemption partielle et demander une indemnité pour perte de valeur de la partie non soumise au droit de préemption

- accepter l'offre de préemption partielle et exiger la préemption sur l'ensemble de l'unité foncière. Ce dispositif ne permet pas d'autoriser une préemption partielle lorsque la totalité du bien est située dans la zone de préemption.

## LA PROCÉDURE (ART. L. 213-1 À L. 213-18 DU CODE DE L'URBANISME)

### • La déclaration d'intention d'aliéner (DIA)

Elle est établie par le propriétaire du bien cédé ou son mandataire (en pratique, rédigée par le notaire) ; elle comporte obligatoirement l'indication du prix et les conditions d'aliénation, le nom du propriétaire, le nom de l'acquéreur n'est pas obligatoire.

La DIA est établie en 4 exemplaires adressés par lettre recommandée avec AR ou déposés contre décharge (le recours à la télécopie est exclu). Le maire transmet un exemplaire de cette déclaration au directeur des services fiscaux et au délégataire éventuel au droit de préemption.

Il s'agit d'une véritable offre de vente qui peut cependant être retirée à tout moment tant que l'offre n'est pas acceptée.

### • Les options du titulaire au droit de préemption

*Conditions requises* : Recevabilité : le titulaire du droit de préemption doit vérifier que la DIA est recevable sur la forme et sur le fond. La DIA incomplète doit être retournée au souscripteur accompagnée d'une note faisant apparaître les éléments omis ou erronés et comportant l'indication expresse que le délai de décision du titulaire partira dès réception de la déclaration complétée.

*Consultation du service des domaines* : au-delà d'un seuil de 75 000 euros, l'avis écrit des domaines est obligatoire, il est facultatif en dessous de ce seuil sauf en cas de DPU renforcé ; il est obligatoire préalablement à l'exercice du droit de préemption et doit être fourni dans un délai d'un mois par les domaines.

*Motivation* : la décision de préemption doit mentionner l'objet pour lequel le droit est exercé, sous peine d'illégalité.

*Décision de préemption* : elle est prise par l'autorité compétente, le titulaire ou le délégataire du droit de préemption. Le titulaire du droit de préemption dispose d'un délai de deux mois à compter de la réception de la DIA pour notifier au propriétaire sa renonciation ou l'acceptation de son offre. Son silence pendant deux mois vaut renonciation (renonciation tacite).

*Renonciation au droit de préemption* : Le titulaire du droit ne peut revenir sur sa décision même si le délai de deux mois n'est pas écoulé.

*Acquisition aux prix et conditions proposés par le vendeur* : La vente est considérée comme parfaite, le transfert de propriété doit être constaté par acte et le prix payé dans un délai de six mois à compter de la décision d'acquiescer. Au delà, les intérêts de retard commencent à courir.

*Offre d'acquiescer à un prix différent* : Le vendeur dispose de trois options (il a deux mois pour se prononcer) :

- accepter le prix proposé

- renoncer à la vente de manière expresse ou tacite (en laissant s'écouler le délai de deux mois sans réponse)

- maintenir la vente mais demander que le prix soit fixé par le juge de l'expropriation (dans ce cas, ce sont les règles de la procédure de l'expropriation qui s'appliquent).

## NOTA :

A noter que la loi du 13 juillet 2006 confère la possibilité pour les communes de décider d'appliquer le droit de préemption à la cession de la totalité des parts d'une SCI lorsque son patrimoine est constitué d'une unité foncière dont la cession serait soumise à ce droit.

# LES CHARMES DISCRETS DE L'A.F.U.

## Association Foncière Urbaine autorisée de remembrement-aménagement

*Les opérations d'aménagement relevant de l'urbanisme «opérationnel» sont principalement constituées par les ZAC, les lotissements, le permis de construire valant division et la restauration immobilière, mais également le remembrement - aménagement réalisé par les AFU.*

### CARACTÉRISTIQUES DE L'AFU

L'AFU est un instrument mis à la disposition des propriétaires d'immeubles compris dans son périmètre, au nombre desquels peut se trouver une collectivité, et groupés volontairement ou non en vue de réaliser des travaux d'urbanisation éventuellement contrôlés par la puissance publique. Il existe quatre catégories d'AFU :

- les AFU de remembrement aménagement,
- les AFU de groupement de parcelles,
- les AFU pour ouvrages d'intérêt collectif,
- les AFU de restauration immobilière.

Elles peuvent être :

- LIBRES, c'est-à-dire constituées sans l'intervention de l'administration, par le consentement unanime des associés,
- AUTORISEES, c'est-à-dire constituées par un acte de l'administration, avec le consentement d'une majorité qualifiée de propriétaires,
- FORCEES, lorsque les deux premières catégories ne veulent, ou ne peuvent exécuter des travaux d'intérêt général, ou s'il est impossible de constituer une AFU libre ou autorisée.

En raison de leur rôle particulier dans le secteur urbain, les AFU sont essentiellement régies par des règles édictées par le Code de l'urbanisme. Certaines s'appliquent à toutes les AFU, et d'autres à celles qui ont le caractère d'institutions administratives : ce sont les AFU autorisées ou forcées. L'AFU autorisée, à laquelle nous limiterons volontairement notre propos, n'est pas un simple groupement de propriétaires privés, mais une institution oeuvrant dans un but d'intérêt général. Elle a pour objet de remodeler le parcellaire existant en vue de rendre constructibles des terrains, d'exécuter des travaux et équipements nécessaires, c'est-à-dire réaliser une opération d'aménagement. L'AFU ne constitue pas une opération d'aménagement mais une catégorie d'aménageur. C'est un établissement public à caractère administratif. Elle peut donc percevoir des taxes syndicales qui ont la nature de contributions directes. Les travaux de l'AFU ont le caractère de travaux publics, et ses contrats ont donc le caractère de marchés publics. Elle peut en outre avoir un domaine public et recourir si besoin est à l'expropriation. Mais cela constitue une importante mission pour des propriétaires fonciers peu enclins à la prise de risques et sans vocation d'aménageur. Le rôle de la collectivité sera donc prépondérant.

### UN VÉRITABLE OUTIL D'AMÉNAGEMENT AU SERVICE DES COLLECTIVITÉS...

L'AFU autorisée peut se révéler un outil d'aménagement particulièrement efficace pour une collectivité souhaitant aménager de manière cohérente une partie de son territoire, tant en termes qualitatifs que quantitatifs, en assurant une maîtrise et un contrôle étroits de l'opération, mais sans avoir recours à la procédure

d'expropriation. La participation de la collectivité à l'AFU se justifiera dans la mesure où elle est également propriétaire de terrains dans le périmètre concerné, et que l'aménagement de celui-ci représente un atout important de son développement par la réalisation d'équipements publics particulièrement structurants pour la commune. L'intérêt majeur pour la collectivité sera de pouvoir assurer la maîtrise de l'urbanisation du site, soit en réalisant directement l'aménagement par elle-même et pour le compte de l'AFU, soit en déléguant la maîtrise d'ouvrage à un aménageur qu'elle pourra contrôler étroitement dans le cadre d'une convention publique d'aménagement. ... mais qui ne néglige pas les intérêts des propriétaires. Les propriétaires y trouveront également leur compte, car ils pourront généralement s'acquitter des taxes syndicales en attribuant à la collectivité ou son aménageur substitué une partie de leurs terrains au titre de leur participation à la réalisation des équipements, lesquels deviendront la propriété de la collectivité à l'issue des opérations d'aménagement. Ils recevront donc, après remembrement, des lots de terrain viabilisés et « prêts à construire ». En outre, cette opération ayant fiscalement une nature « intercalaire », ils seront séduits par de nombreux avantages fiscaux en matière de plus-values immobilières, enregistrement, timbres fiscaux, et TVA immobilière.

### AUTORISATION DE L'AFU

L'AFU peut être autorisée sur la demande des 2/3 au moins des propriétaires, détenant ensemble les 2/3 au moins de la superficie du site concerné. Elle est constituée par un acte du préfet. Les propriétaires d'immeubles compris dans le périmètre de l'AFU qui n'ont pas adhéré à l'association ou qui ont voté contre, peuvent, dans le délai d'un mois à partir de la publication de l'arrêté préfectoral de constitution, délaisser leurs immeubles au profit de la collectivité moyennant indemnité. Cette technique implique toutefois une très forte motivation de la collectivité, qui devra pour en assurer la bonne fin, être la véritable « locomotive » du projet urbain envisagé. Il lui faudra beaucoup de patience et de diplomatie pour négocier et concerter avec les propriétaires concernés (surtout si leur nombre est important), et ne pas oublier que le contrôle des services de l'Etat, notamment à l'égard de l'équilibre financier de l'opération, sera omniprésent. Il lui sera donc nécessaire de s'entourer de professionnels compétents, à même de l'accompagner et de l'assister tout au long de cette procédure qui peut s'avérer relativement longue (géomètre-expert, notaire, architecte, paysagiste, urbaniste, aménageur, banques ...).

