

## Propriété privé et politiques foncières publiques

### Quelques repères historiques

Les concepts et les outils de la politique foncière ont été progressivement forgés au fil des temps. L'ordre dans lequel chaque notion est apparue n'est pas indifférent. On trouvera ci après un bref repérage chronologique de cette très longue gestation.

1184 Premier texte connu sur le **financement des équipements** publics = Philippe Auguste met le pavage des voies à la charge des propriétaires riverains. De multiples textes rappelleront cette obligation et fixeront des sanctions. Un arrêt du 21 août 1638 distinguera l'**investissement** initial à la charge des riverains (qui bénéficient de la plus value que représente l'amélioration de la voirie) et l'**entretien** ultérieur financé par les impôts locaux..

1371 Par une lettre patente du 9 août, Charles V consacre la marchandisation de l'ancienne seigneurie féodale qui peut désormais être achetée, y compris par des roturiers ... et il crée un **impôt sur leurs mutations**. Le droit du Seigneur foncier (qui n'est plus que le droit de percevoir des redevances sur les paysans du lieu) deviendra la « **propriété directe** » tandis que le droit du paysan (qui verse ces redevances) sur sa tenure deviendra la « **propriété utile** ». Ces deux propriétés sont mutables indépendamment l'une de l'autre (comme c'est toujours le cas en Grande Bretagne avec le « free hold » et le « lease hold »). Cependant, le titulaire de la propriété directe dispose d'un droit de préemption en cas de cession de la propriété utile : le « retrait féodal ».

1454 Une ordonnance royale de Montils-les-Tours (avril 1454) ordonne la **rédaction** systématique **des coutumes** en vigueur dans les différentes provinces et localités du royaume. Compte tenu de la résistance de la noblesse qui trouvait sans doute plus avantageux pour elle le maintien d'un certain flou, elle ne sera vraiment mise en œuvre que cinquante ans plus tard. Des assemblées locales de notables sont chargées de les rédiger en présence d'un représentant du pouvoir central ; elles fixent ainsi le droit civil (règles de succession, régimes matrimoniaux, nature des droits sur le sol, procédures des transactions, définition des privilèges reconnus à certains, etc.). La propriété paysanne apparaît presque partout comme un droit saisonnier, chaque coutume fixant les dates où l'usage de la terre redevient commun, après la récolte et jusqu'aux semailles. En cas de vente, un droit de préemption dit « **retrait féodal** » est souvent prévu au bénéfice du « Seigneur foncier » du lieu. Parmi une cinquantaine de coutumes principales, la coutume de Paris s'imposera, progressivement, comme la coutume de référence susceptible de suppléer aux silences ou aux contradictions des autres coutumes. Elle subira de multiples retouches par le *parlement* de Paris et servira de base au futur code civil dit « napoléonien ».

1607 L'édit de Sully, grand voyer de France, est généralement cité comme le premier texte sur l'urbanisme. Il contient essentiellement une série de mesures destinées à empêcher les particuliers d'empiéter sur le **domaine public** et à faire respecter les **alignements** en bordure de voie.

1771 Généralisation de la procédure de l'enregistrement des actes, qui devient obligatoire. Institution de la **Conservation des hypothèques** qui contribue à la **sécurité des mutations** en identifiant les parties et en donnant date certaine à tous les actes.

1789 L'article 2 de la **Déclaration des droits de l'homme** reconnaît quatre droits fondamentaux : la liberté, la sûreté, la propriété et la résistance à l'oppression. L'article 17 que, seul, la mémoire collective semble avoir retenu (en modifiant et en tronquant son énoncé) n'instituait pas le droit de propriété mais le droit de l'expropriation...

1807 Une loi instaure la **récupération des plus values** résultant de l'exécution de travaux (loi sur l'assèchement des marais).

1810 Une première loi sur l'**environnement** avant la lettre réglemente l'implantation de bâtiments industriels " dangereux insalubres ou incommodes ".

1852 Le décret-loi du 26 mars est le premier texte qui traite de l'**action foncière urbaine de l'Etat**. Il permet d'exproprier, pour l'ouverture des voies, non seulement l'emprise de la voie publique mais celle des parcelles riveraines mal conformées, faisant ainsi bénéficier l'opération des plus values qu'elle induit sur les parcelles riveraines. Ce décret qui fut ensuite étendu à la province.

1884 La loi du 5 avril fait obligation aux villes d'avoir un **plan général d'alignement** et de nivellement de leurs rues et places publiques. C'est la première forme d'urbanisme réglementaire.

1902 La loi sur la santé publique du 15 février impose le **permis de bâtir** (délivré par l'Etat) dans les villes de plus de 10.000 habitants.

1912 La loi du 12 avril permet aux villes de **remembrer** les parcelles riveraines des voies nouvelles.

1919 La loi du 14 mars sur " l'aménagement, l'embellissement et l'extension des villes ", dite loi Cornudet, prescrit l'établissement d'un " projet d'aménagement d'embellissement et d'extension " dans les villes de plus de 10.000 habitants. Ce sera la **première génération de plans d'urbanisme** qui restent basés sur des notions d'hygiène publique et d'alignement. En 1939, on ne comptera encore que 273 plans approuvés sur les 2.300 qui auraient dû exister.

La loi du 31 octobre 1919 **autorise les collectivités locales à devenir aménageurs** en achetant des terrains pour faire des lotissements.

1924 La loi du 19 juillet réglemente les lotissements privés à usage d'habitation en instituant l'**autorisation de lotir**. Elle fut contournée jusqu'en 1935 par la création de lotissements-jardins qui étaient ensuite construits.

1935 La première notion d'**intercommunalité** figure dans les décrets-lois sur l'aménagement de la région parisienne (25 juillet) et sur les " projets régionaux d'urbanisme ". Il n'en existera que 14 en 1939, souvent limités à quatre ou cinq communes.

Les décrets-lois des 8 août et 30 octobre réforment l'**évaluation** des biens expropriés. Celle-ci n'est plus confiée à un jury de propriétaires mais à un juge assisté de deux fonctionnaires du service des domaines.

1941 Création le 6 avril de l'embryon d'une **administration de l'Equipement** sous le nom de " Délégation générale à l'Equipement national ".

1943 La loi d'urbanisme du 15 juin crée les bases de l'**urbanisme d'Etat** tel qu'il fonctionnera pendant quarante ans. Les " plans d'aménagement communaux " et intercommunaux réalisés aux frais et sous la responsabilité de l'Etat vaudront déclaration d'utilité publique pour l'acquisition des terrains nécessaires aux équipements. L'obligation du permis de construire et de l'autorisation de lotir délivrée au nom de l'Etat est étendue à tout le territoire. Les propriétaires peuvent être regroupés d'office en " associations syndicales " pour remembrer les terrains.

1945 Statut du fermage : le loyer de la terre agricole (le fermage) devient un loyer administré. Il n'est plus possible de congédier un fermier sans motif valable. Même s'il n'en est pas reconnu propriétaire de son bail, le fermier sortant va donc chercher à monnayer sa place : c'est le « pas de porte ».

1950 Le manifeste d'Eugène Claudius Petit, “ pour un plan d'aménagement du territoire ” est le premier à décliner la thématique de la **politique foncière** telle qu'on l'entend aujourd'hui. Le Fonds national d'aménagement du territoire (Fnat qui deviendra Fnafu), est créé le 8 août sous forme d'un compte spécial du trésor.

1953 Une loi foncière, la première du nom, élargit le champ de l'utilité publique et met l'**expropriation au service de la politique du logement**. Les terrains expropriés peuvent désormais être cédés, pour les besoins de l'urbanisation, à des constructeurs privés. La notion de “ **réserve foncière** ” fait son apparition dans la littérature officielle.

1957 La loi-cadre du 7 août lance la politique des **zones à urbaniser en priorité** “ qui seront celles où durant les prochaines années, sera concentré l'effort d'équipement et où l'effort de construction devra dans toute la mesure du possible être également concentré. ”, la future politique des **villes nouvelles**, la création d'**établissements publics d'aménagement**, projette une “ taxe de compensation ” sur les terrains constructibles non bâtis, (non suivie d'effet), définit des **prix fonciers plafond** pour le logement social, limite l'accroissement de la région parisienne en soumettant à un **agrément préalable** les installations d'activités nouvelles. En août est livré le premier immeuble de Sarcelle, premier des **grands ensembles**, réalisé directement par une filiale de la Caisse des Dépôts agissant comme aménageur-constructeur.

1958 Le 31 décembre, une série de décrets institue les « **plans d'urbanisme directeurs** et de détail » et la procédure des ZUP. Au total 500 ZUP auront été créées qui ont produit des terrains pour une capacité de 1,2 million de logements.

1959 Le décret du 26 juin instaure un droit de préemption et une redevance pour le financer dans les « **périmètre sensibles** ». Initialement limité aux départements de la Côte d'Azur, ce mécanisme sera progressivement étendu, depuis 1985, sous le nom « d'espace naturels sensibles », à l'ensemble du territoire.

1962 La loi du 26 juillet crée les “ **zones d'aménagement différé** ” (ZAD) qui donnent à l'Etat un droit de préemption dans les zones devant être urbanisées.

1962 Créées par une loi du 8 août, les **SAFER** (sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural), outil aux mains des professions agricoles, disposent d'un droit de préemption sur les ventes de terres agricoles afin de pouvoir faire obstacle à la surenchère des non agriculteurs pour l'acquisitions des terres.

1962 Un décret du 14 avril crée l'*Agence foncière et technique de la région parisienne* (**AFTRP**), établissement public contrôlé par l'Etat pour acheter les terrains nécessaires à la mise en œuvre du schéma directeur de la région parisienne.

1964 La création du “ **bail à construction** ” vise, en particulier, à permettre aux collectivités publiques de garder à long terme la maîtrise foncière du sol urbain.

1967 Création des **établissements publics d'aménagement** des villes nouvelles et, le 12 juillet, de l'*Etablissement public d'aménagement de la Basse Seine* (EPBS) disposant d'une fiscalité propre. En 1973 la création de l'*Etablissement public de la métropole lorraine* (EPML) se fera sur le même modèle.

La loi d'orientation foncière du 30 décembre crée une série d'outils :

- le **schéma directeur** détermine les objectifs d'aménagement poursuivis par la puissance publique

- Le **plan d'occupation des sols** réglemente l'usage des sols
- La **zone d'aménagement concerté** reprend le système des ZUP et l'ouvre aux aménageurs privés pour équiper et ouvrir de nouveaux espaces à l'urbanisation.
- La **taxe locale d'équipement** est instituée à titre provisoire, en attendant la mise au point de la "taxe d'urbanisation" qui aurait du mettre les équipements à la charge des propriétaires pour les inciter à construire ou à vendre.

1975 Le **Conservatoire du littoral** est créé par une loi du 10 juillet avec une subvention annuelle de l'Etat pour acheter, protéger et ouvrir au public les espaces littoraux menacés.

La loi Galley du 31 décembre "portant réforme de la politique foncière" crée les **zones d'intervention foncière** dans les zones urbaines des POS au profit des communes de plus de 10.000 habitants et le **plafond légal de densité** (PLD) qui revient à municipaliser, pour partie, le droit de construire. L'objectif est clairement de donner un coup de frein aux opérations de rénovation-densification. Mais la rhétorique juridique surprenante : le droit de construire appartient toujours au propriétaire, mais « l'exercice de ce droit relève de la collectivité ».

1976 Lancement de la politique contractuelle et pluriannuelle des "**programmes d'action foncière**" (PAF) par lesquels l'Etat aidait sous forme de prêts et de subventions les acquisitions foncières des collectivités locales.

Une deuxième loi Galley, le 31 décembre, institue les « **transferts de Cos** »

1980 Le rapport Saglio développe l'ensemble des thèmes de l'**offre foncière**.

1983 La loi de décentralisation du 7 janvier introduit en tête du code de l'urbanisme l'article 110 : « Le territoire français est le patrimoine commun de la nation » qui formalise la légitimité des collectivités publiques à décider de l'usage de l'espace en dépit du droit des propriétaires.

Les lois sur la **décentralisation** du 7 janvier et du 22 juillet donnent aux communes le pouvoir d'urbanisme (permis de construire, autorisation de lotir, création de ZAC), sous réserve qu'elles adoptent un POS, avec un "**contrôle de légalité**" exercé par le préfet. Les communes sans POS sont placées sous le régime de la « **constructibilité limitée** ».

1985 La "loi-aménagement" du 18 juillet crée le **droit de préemption urbain** (DPU) dans les zones U et NA des POS au profit des communes en remplacement des ZAD et des ZIF.

1986 La "loi Méhaignerie" du 23 décembre assouplit la réglementation dans le cadre d'une politique d'offre foncière et autorise en particulier l'**application anticipée** des futures dispositions des Pos en cours de révision.

1989 La loi du 2 août prévoit la création de **ZAD par l'Etat** dans les zones NC des POS, dans les franges urbaines subissant de fortes pressions.

1991 La "loi d'orientation sur la ville" (LOV) du 19 juillet renforce la tutelle de l'Etat sur les politiques urbaines pour favoriser le **mixité de l'habitat**. Elle ouvre la possibilité, restée virtuelle, de créer des établissements publics fonciers intercommunaux avec une fiscalité propre.

1993 Le rapport du Conseil d'Etat « Urbanisme, pour un droit plus efficace » attire l'attention sur les **dérives du droit** de l'urbanisme et de ses applications, depuis la décentralisation

1994 La "loi Bosson" du 9 février conçue comme le prélude à une "grande loi d'urbanisme" tente de réduire les sources de **contentieux en urbanisme**.

La loi sur l'**occupation du domaine public** du 25 juillet permet de conclure des conventions d'occupation de longue durée (70 ans au lieu de 20 ans) constitutives de droits réels.

1995 La loi sur l'aménagement et le développement du territoire crée les “ **directives territoriales d'aménagement** ” qui permettront à l'Etat d'encadrer les politiques d'aménagement des collectivités locales.

2000 La loi SRU (« *solidarité et renouvellement urbain* ») remplace de POS par le PLU (« *plan local d'urbanisme* », le Schéma directeur par le SCOT (« *schéma de cohérence territoriale* »). La ZAC conserve son nom mais sa nature est profondément changée puisqu'il devient une simple procédure de modification du PLU dans une zone. Il n'y a plus de procédure d'urbanisme opérationnel négocié.