

L'association foncière urbaine

Les associations foncières urbaines (AFU) sont des associations de propriétaires de terrain, créées dans le but de réaliser un aménagement commun et maîtrisé. Les AFU autorisées de remembrement, cas le plus fréquent, ont pour but de rendre des parcelles constructibles.

Dans un objectif de densification urbaine, la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014 instaure l'association foncière urbaine de projet (AFUP) et veut en faire un véritable outil de projet associant opération de remembrement et opération d'aménagement, et aussi d'urbanisme contractuel avec la collectivité.

1. Définition

Les AFU (associations foncières urbaines) sont des associations syndicales, constituées entre propriétaires intéressés. Elle peut avoir l'un des objets suivant (art L322-2 Code de l'Urbanisme (CU))

- le remembrement de parcelles, la modification de l'assiette des droits de propriété, la réalisation des travaux d'équipement et d'aménagement ;
- le groupement de parcelles en vue, d'en conférer l'usage à un tiers, ou d'en faire la vente à un établissement public ou à une société de construction ou d'aménagement ;
- la construction, l'entretien et la gestion d'ouvrages d'intérêt collectif (voirie, aires de stationnement...);
- la conservation et la restauration des secteurs sauvegardés ainsi que leur restauration immobilière;
- le remembrement foncier ou le groupement de parcelles, en vue de la restructuration urbaine des grands ensembles et quartiers d'habitat dégradé.

2. Les différents types d'AFU

L'AFU libre : C'est un organisme privé, créé à l'initiative et avec le consentement unanime des propriétaires. Une AFU libre est une personne de droit privé.

L'AFU autorisée : C'est une association foncière urbaine, autorisée par le préfet, à l'initiative d'un ou des propriétaires intéressés ou, d'une collecti-

vité territoriale, d'un groupement de collectivités territoriales ou de l'autorité administrative (art L322-3 CU). Une AFU autorisée est un établissement public à caractère administratif dotée de prérogatives de puissance publique. Elle possède à ce titre les droits de collecter des taxes syndicales (sources principales de revenu d'une AFU), d'exproprier pour cause d'utilité publique, de réaliser des travaux pour la viabilisation (considérés comme travaux publics).

En contrepartie, l'AFU est contrôlée par le préfet. Le préfet a un pouvoir de tutelle sur l'AFU, il peut palier l'absence de budget ou en rétablir l'équilibre et il peut rendre obligatoire le remboursement des dettes en les inscrivant au budget de l'association (art. 59 à 61 du décret n°2006-504). Pour la réalisation des travaux et ouvrages, les AFU autorisées sont soumises aux règles du code des marchés publics.

Les ouvrages construits ou gérés par les AFU autorisées peuvent être situés sur le domaine public de l'État ou des collectivités territoriales.

Le préfet établit, après enquête administrative, un projet d'acte d'association soumis à :

- l'accord (si la commune est dotée d'un PLU) ou l'avis du conseil municipal ;
- l'enquête publique ;
- l'avis des associés réunis en assemblée générale.

Les AFU autorisées sont administrées par une assemblée générale, un conseil des syndics, un président et un vice-président.

Les conditions de majorité sont différentes suivant l'objet des travaux à voter :

– les deux tiers au moins des propriétaires détenant les deux tiers au moins de la superficie sont nécessaires pour le remembrement de parcelles, le groupement de parcelles, la restauration

– L'accord unanime des propriétaires est requis pour le remembrement foncier en vue de la restructuration urbaine des grands ensembles.

– Pour les opérations de construction, d'entretien et de gestion d'ouvrages collectifs la majorité qualifiée est définie par la moitié des propriétaires détenant au moins la moitié de la superficie.

Droit de délaissement :

Les propriétaires d'immeubles compris dans le périmètre de l'AFU n'ayant pas adhéré à l'association peuvent dans un délai de 3 mois, à partir de la publication de la décision administrative autorisant l'association et à nouveau, dans le cadre du regroupement de parcelles (après la vérification du projet par le préfet et préalablement à la réalisation du bail, de l'apport ou de la vente projetée), délaisser ces immeubles moyennant indemnité. À défaut d'accord amiable, l'indemnité est fixée comme en matière d'expropriation.

L'AFUP (Association foncière urbaine de Projet) : créée par la loi ALUR, il s'agit d'une association foncière urbaine autorisée qui a pour objet de permettre la cession des terrains inclus dans son périmètre, après avoir réalisé un projet associant une opération de remembrement et une opération d'aménagement (nouveaux art L322-12 à 16 du CU).

Une initiative est reconnue à la commune, à l'EPCI compétent en matière de PLU ou au Préfet dans le cadre d'une OIN pour délimiter un périmètre de projet au sein duquel les propriétaires sont incités à se regrouper en AFUP et les AFUP existantes à réaliser leur projet de façon concertée.

L'initiative de la création de l'AFUP revient toutefois aux propriétaires intéressés qui devront adresser une demande d'autorisation à l'autorité administrative en joignant notamment le projet de statuts et le périmètre des opérations visées. Une copie de la demande est adressée à la commune ou à l'EPCI compétent en matière de PLU.

Le projet est soumis à enquête publique. À l'issue de celle-ci et après avoir recueilli l'accord du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI compétent en matière de PLU, l'autorité administrative autorise la créa-

tion de l'AFUP. En cas de projet d'association dans le cadre d'une OIN, seul l'avis du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI compétent en matière de PLU sera requis et non l'accord.

La décision sera affichée dans chaque commune concernée et notifiée aux propriétaires.

L'AFUP sera régie par les dispositions de l'ordonnance 2004-632 du 1er juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires, par dérogation relative à la modification des conditions initiales de l'association foncière urbaine de projet. Néanmoins les statuts peuvent prévoir que, lorsqu'un membre de l'association souhaite vendre tout ou partie de ses terrains aménagés à un acquéreur qui ne veut pas être inclus dans le périmètre de l'association foncière urbaine de projet et les distraire du périmètre de l'association, l'assemblée générale de l'association, à la majorité des propriétaires représentant au moins les deux tiers de la superficie des terrains de l'association ou au moins les deux tiers des propriétaires représentant plus de la moitié des superficies des terrains, peut approuver, sans enquête publique préalable, la distraction des terrains à vendre du périmètre de l'association et fixer les conditions financières dans lesquelles le vendeur reste redevable des emprunts et des participations prévues.

Si la surface des terrains à distraire est inférieure à un seuil fixé par décret en Conseil d'Etat, alors la décision peut intervenir à la majorité des membres de l'association. Une fois la distraction approuvée, l'autorité administrative qui a autorisé la création de l'association foncière urbaine de projet modifie son périmètre pour tenir compte de celle-ci.

L'article L.332-12 du code de l'urbanisme relatif aux participations à la réalisation d'équipements publics exigibles à l'occasion de la délivrance d'autorisations de construire ou d'utiliser le sol spécifiquement en matière de permis d'aménager et d'autorisation délivrée aux associations foncières urbaines de remembrement autorisées ou constituées d'office est complété par la référence aux AFUP. La mention de la taxe d'aménagement est également ajoutée dans cet article au titre des taxes dues.

Les AFU constituées d'office ou dite forcée:

Une AFU peut être constituée d'office par le préfet dans cinq hypothèses : (art. L322-4 CU)

– pour le remembrement de parcelles ;

– pour l'entretien et la gestion d'ouvrages d'intérêt collectif dans les ensembles immobiliers, lorsque le défaut d'entretien ou de gestion de ces ouvrages peut avoir des conséquences

nuisibles à l'intérêt public, ainsi que pour la construction d'ouvrages d'intérêt collectif ;
– pour la restauration de parties d'immeubles visibles de l'extérieur ;
– afin de faire participer à la réparation du dommage direct, que peuvent supporter les propriétaires de parcelles frappées de servitudes non aedificandi édictées dans le but de réserver une vue ;
– pour les remembrements ou groupements de parcelles en vue d'une restructuration urbaine. Les AFU forcées ont les mêmes statuts que les AFU autorisées.

3. Intérêts et limites de l'outil

Les atouts de l'AFU pour la commune :

– Le coût de l'aménagement augmente avec le nombre des équipements nécessaires ; s'y ajoute, éventuellement, le coût de la restructuration (acquisition par expropriation,...). L'AFU permet alors la prise en charge des coûts par les propriétaires.

– L'AFU permet de modifier un parcellaire morcelé (remembrement) ou de l'effacer (groupement de parcelles).

– La commune exerce un contrôle : avis, accord, voire droit de veto sur la création de l'AFU, un document d'urbanisme prévalant sur tout aménagement (AFU autorisée ou forcée).

– La participation est volontaire à la création d'une AFU ainsi qu'à son fonctionnement. C'est un mécanisme d'aménagement sans appropriation publique préalable : l'AFU permet d'éviter le recours à des procédés contraignants.

– L'AFUP permet de repositionner les collectivités dans leur rôle d'initiateur et d'impulsion de la constitution d'AFU. Le périmètre de projet pourra ainsi décliner, voire prolonger, la définition du projet urbain et des règles d'urbanisme définies par la commune dans son document d'urbanisme, complétées le cas échéant d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sur le secteur.

Les atouts de l'AFU pour les propriétaires :

– Les propriétaires prennent en charge des coûts de viabilisation et bénéficient, en contre partie, d'avantages fiscaux (fiscalité favorable en matière d'opération de remembrement foncier et de restauration immobilière : taux d'emprunt, frais...).

– Afin de faciliter la constitution et la mise en œuvre de l'AFUP, la collectivité peut proposer de faire l'avance des études opérationnelles, en réaliser tout ou partie elle-même à ses frais ou proposer la constitution d'un groupement de commande avec des propriétaires privés inté-

ressés ; Elle peut proposer la signature d'un projet urbain partenarial (PUP) ; voir fiche 11.

– une prise en charge de l'urbanisation par les propriétaires : réflexion en amont avec les propriétaires pour permettre la modification du parcellaire très morcelé.

– L'assouplissement des règles de distraction dans une AFUP permet à l'acquéreur du terrain aménagé de ne pas nécessairement entrer dans l'association, ce qui peut s'avérer adapté pour une opération d'aménagement quand le seul but de l'acquéreur est de construire.

Mise en garde

L'AFU pour être viable doit se limiter à un nombre raisonnable de propriétaires. Il est souhaitable que la commune effectue un bilan des économies et des coûts supplémentaires que la création de l'AFU autorisée engendrera.

Textes de référence :

Code de l'Urbanisme : Art. L322-1 à L322-16; R322-1 à R322-40

- Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

- Ordonnance n° 2014-1345 du 6 novembre 2014 relative à la partie législative du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique

- Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

- Loi n°67-1253 du 30 décembre 1967, loi d'orientation foncière (LOF)

- Ordonnance n°2004-632 du 1er juillet 2004, relative aux associations syndicales de propriétaires

- Ordonnance n°2005-727 du 30 juin 2005, relative à la simplification des commissions administratives

- Décret n°2006-504 du 3 mai 2006, portant application de l'ordonnance n°2004-632.

Pour en savoir plus :

Lætitia Flohart Savary, DREAL Haute Normandie

Sophie Duplessy, CEREMA DTer Normandie Centre

L'ensemble des fiches « outils fonciers » sont téléchargeables via l'onglet aménagement urbanisme / foncier sur le site internet de la DREAL Haute Normandie.

<http://www.haute-normandie.developpement-durable.gouv.fr/>