

*Direction générale de l'urbanisme,
de l'habitat et de la construction*

Circulaire UHC/IUH 3/21 n° 2002-49 du 25 juillet 2002 relative aux modalités d'intervention des agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone des Cinquante-Pas-Géométriques des départements de la Guadeloupe et de la Martinique

NOR : EQUU0210130C

Texte source : loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone des Cinquante-Pas-Géométriques, dans les départements d'outre-mer.

Mots clés : Agence - Cinquante-Pas - domaine public maritime - Martinique - Guadeloupe.

Publication : *Bulletin officiel*.

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer et la ministre de l'outre-mer à Monsieur le préfet de la région Guadeloupe ; Monsieur le préfet du département de la Guadeloupe ; Monsieur le préfet de la région Martinique ; Monsieur le préfet du département de la Martinique (directions départementales de l'équipement ; direction des services financiers [pour attribution] ; direction de l'environnement ; trésorier-payeur général ; CGPC [pour information]).

1. Contexte et objectifs

Pour mettre un terme aux problèmes liés à l'occupation sans titre de la zone des Cinquante-Pas-Géométriques en Martinique et en Guadeloupe, la loi du 30 décembre 1996 (cf. note 1) a fixé l'objectif d'un transfert progressif et contrôlé des terrains appartenant au domaine public maritime au bénéfice des communes, des occupants privés ou, ce qui reflète une préoccupation prioritaire de l'Etat, au bénéfice d'organismes ayant pour objet la réalisation d'opérations d'habitat social.

Cette loi a ainsi mis en place de nouveaux mécanismes de cession des terrains de la zone des Cinquante-Pas-Géométriques, que ce soit à des organismes publics ou à des occupants privés, mécanismes qu'elle assujettit à plusieurs opérations préalables :

La délimitation des espaces urbains, occupés par une urbanisation diffuse, et espaces naturels au sein de la zone des Cinquante-Pas ;

La création de deux établissements publics d'aménagement : les agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone des Cinquante-Pas-Géométriques de la Martinique et de la Guadeloupe ;

La mise à disposition gratuite pour ces deux agences des terrains situés dans les espaces urbanisés ou dans les secteurs occupés par une urbanisation diffuse délimités au sein de la zone des Cinquante-Pas-Géométriques.

Les dispositions de la loi du 3 janvier 1986, dite « loi littoral » (cf. note 2), applicables aux départements d'outre-mer restent en vigueur. Les nouveautés essentielles apportées par la loi du 30 décembre 1996 sont les suivantes :

Les terrains que les articles L. 156-3 et L. 156-4 du code de l'urbanisme qualifient d'urbanisés ou à urbanisation diffuse peuvent recevoir des aménagements plus diversifiés ;

Les terrains que le préfet délimite en espaces urbains ou en secteurs occupés par une urbanisation diffuse au sein de la zone des Cinquante-Pas-Géométriques peuvent être cédés gratuitement aux communes. Ils peuvent désormais aussi être cédés, et ce gratuitement, à des organismes ayant pour objet la réalisation d'opérations d'habitat social (art. L. 89-3 du code du domaine de l'Etat) ;

Les cessions à titre onéreux aux personnes occupant un terrain à titre d'habitation principale peuvent faire l'objet d'une aide exceptionnelle de l'Etat (art. 3 de la loi du 30 décembre 1996) ;

Deux établissements publics d'Etat, les agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des Cinquante-Pas-Géométriques, sont créés pour assurer la coordination entre l'Etat et les collectivités locales en matière d'aménagement de la zone des Cinquante-Pas-Géométriques (art. 4 de la loi du 30 décembre 1996).

*
* *

L'articulation des différents textes concernant la zone dite des Cinquante-Pas-Géométriques s'avère complexe et a suscité des divergences d'interprétation de la part des partenaires impliqués. La présente circulaire, en répondant aux interrogations émises, permettra d'atteindre les objectifs de la loi dans les conditions et les délais les meilleurs.

Elle a pour objet de préciser les étapes de la mise en œuvre de la loi du 30 décembre 1996, de la délimitation des

espaces urbains, occupés par une urbanisation diffuse et naturels, jusqu'au transfert de propriété.

L'interprétation qui y est formulée est guidée d'une part par le souci de respecter l'intention du législateur d'attribuer aux agences un rôle de coordination entre l'Etat et les collectivités territoriales, d'autre part par une logique de conciliation entre efficacité et sécurité juridique du fonctionnement des deux agences.

Cette circulaire explicite dans un premier temps les missions et le fonctionnement des deux agences.

Elle précise ensuite les mécanismes des cessions aux communes, aux organismes ayant pour objet la réalisation d'opérations d'habitat social, et aux particuliers.

2. Les agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des Cinquante-Pas-Géométriques

2.1. Création des agences

L'article 4 de la loi du 30 décembre 1996 dispose : « Dans chacun des départements de la Guadeloupe et de la Martinique, il est créé, pour une durée de dix ans, un établissement public d'Etat dénommé "agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des Cinquante-Pas-Géométriques". »

La durée de vie des agences, de dix ans, court donc à partir du 1^{er} janvier 1997, date de la publication au *Journal officiel* de la loi du 30 décembre 1996.

2.2. Territoire de compétence des agences

Les agences étant des établissements publics, elles sont soumises au principe de spécialité. En vertu des textes en vigueur, elles exercent une compétence sur un territoire.

Depuis la parution de la loi du 3 janvier 1986, la zone dite des Cinquante-Pas-Géométriques fait partie du domaine public maritime, conformément à l'article L. 87 du code du domaine de l'Etat, à l'exception de certains terrains :

- les propriétés privées ;
- les terrains du domaine privé de l'Etat ;
- les terrains du domaine public autre que maritime ;
- les terrains gérés par l'Office national des forêts.

Le territoire géographique de compétence des agences est précisé par l'article 4 de la loi du 30 décembre 1996 : il s'étend aux espaces urbains et aux secteurs occupés par une urbanisation diffuse de la zone dite des Cinquante-Pas-Géométriques, délimités par arrêté préfectoral.

Il concerne donc à la fois les terrains du domaine public maritime, mais aussi les terrains déjà cédés au profit d'une commune ou de particuliers, ou encore les terrains du domaine privé de l'Etat, dès lors qu'ils ont été délimités par le préfet en tant qu'espaces urbains ou occupés par une urbanisation diffuse.

Les terrains de la zone des Cinquante-Pas-Géométriques inclus dans une convention de gestion, passée entre l'Etat et une commune au titre de l'article L. 51-1 du code du domaine de l'Etat, font également partie du domaine de compétence des agences dès lors qu'ils ont été délimités par le préfet en tant qu'espaces urbains ou occupés par une urbanisation diffuse.

Au sein de leur territoire de compétence, les agences agissent ou bien sous le contrôle de l'Etat, s'il est propriétaire des terrains concernés, ou bien avec l'accord contractualisé des autres propriétaires éventuels (commune ou particuliers).

2.3. Mise à disposition

En préalable, il convient de rappeler que l'acte de mise à disposition ne vaut en aucun cas transfert de propriété, et qu'il permet uniquement aux agences d'effectuer les missions qui leur incombent, dans le respect du droit des tiers, et le cas échéant dans le respect des droits des services et des établissements publics de l'Etat sur son domaine.

Bien que les termes soient identiques, cette mise à disposition diffère de celle intervenue au bénéfice des collectivités territoriales dans le cadre des lois de décentralisation.

Ainsi, il convient de procéder à une mise à disposition gratuite de l'ensemble des terrains du domaine de l'Etat, situés dans la zone de compétence des agences.

En vertu du décret n° 97-463 du 9 mai 1997, modifiant la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et le décret n° 92-604 du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration, l'acte de mise à disposition est déconcentré et s'effectue donc par arrêté préfectoral.

2.4. Missions des agences

Les articles 4 et 5 de la loi du 30 décembre 1996 définissent les missions des agences. En tant qu'instrument de coopération entre l'Etat et les collectivités territoriales, et donc après concertation avec les collectivités concernées, les agences :

- établissent un programme d'équipement des terrains mis à leur disposition ;
- sont consultées sur la compatibilité entre le programme d'équipement d'un terrain qu'elles ont établi et toute demande de cession régie par les articles L. 89-3, L. 89-4 ou L. 89-5 du code du domaine de l'Etat portant sur ce terrain ;
- réalisent, le cas échéant, des travaux d'équipement en voies et réseaux divers conformément à l'article 5 alinéa 3 de la

2.4.1. L'établissement de programmes d'équipement

C'est une mission obligatoire de l'agence, en concertation avec la ou les communes concernées, et concernant l'ensemble des terrains mis à sa disposition. Parmi les missions obligatoires de l'agence, celle-ci est une mission prioritaire : prioritaire non seulement par rapport aux autres missions de l'agence, mais aussi prioritaire dans le temps. L'agence doit donc avoir terminé l'établissement des programmes d'équipement dans les meilleurs délais.

L'établissement de programmes d'équipement est une conséquence de la mise à disposition et non un préalable à celle-ci.

Compatibilité avec les documents d'urbanisme existants

Le programme d'équipement devra être compatible avec les documents d'urbanisme existants. Cependant, son élaboration peut conduire à proposer aux communes des modifications ou une révision, si nécessaire, des documents d'urbanisme existants.

Prise en compte des risques dans l'élaboration du programme d'équipement

Le programme d'équipement des terrains mis à disposition de l'agence devra être compatible avec le ou les plans de prévention des risques naturels lorsqu'ils existent.

Le programme d'équipement des terrains mis à disposition de l'agence prend en compte l'ensemble des risques connus, et notamment les risques naturels, même en l'absence de plans de prévention des risques.

Plan pluriannuel d'intervention de l'agence

Compte tenu des difficultés et des délais inhérents à l'élaboration de ces programmes, il est opportun de hiérarchiser les priorités. On devra notamment privilégier les opérations de réalisation de logement social, le traitement des zones à risques et celui des quartiers d'habitat insalubre.

Les priorités ne sauraient être subordonnées à l'ordre d'arrivée des demandes de cession, mais doivent s'appuyer sur des critères et des enjeux proposés par le directeur de l'agence dans un plan d'interventions pluriannuel soumis au conseil d'administration pour validation, sous le contrôle des autorités chargées de la tutelle.

2.4.2. La consultation des agences lors des demandes de cession

Consultation obligatoire

Toutes les demandes de cession présentées au titre des articles L. 89-3, L. 89-4 et L. 89-5 du code du domaine de l'Etat donnent lieu à la consultation obligatoire de l'agence, comme mentionné à l'article 5, alinéa 2, de la loi du 30 décembre 1996.

En revanche, s'agissant des cessions prévues par l'article L. 89 ou R. 165 du code du domaine de l'Etat, c'est la consultation de la commission des Cinquante-Pas-Géométriques qui est obligatoire, conformément à l'article R. 168 du code du domaine de l'Etat (cf. note 3) .

L'absence de programme d'équipement

La consultation porte sur la compatibilité entre la demande de cession émanant de la commune, d'un organisme ayant pour objet la réalisation d'opérations d'habitat social ou d'un particulier, et le programme d'équipement établi par l'agence (art. 5, alinéa 2, de la loi du 30 décembre 1996).

En l'absence de programme d'équipement, l'agence peut tout de même émettre un avis : elle peut ou bien être d'avis que la cession est inopportune faute de projet d'équipement, ou bien émettre une opinion au vu de l'avancement de ses études.

Toutefois, accorder des cessions de terrain avant que la réflexion quant à l'équipement et à l'aménagement de la zone des Cinquante-Pas ne soit achevée ne manquerait pas de nuire à la logique d'un aménagement global et cohérent de cette zone, logique au service de laquelle les agences ont été créées.

Par conséquent, il est justifié que le préfet rejette, par une réponse motivée, les demandes de cession dont la pertinence ne pourra être établie, du fait de l'absence soit de programme d'équipement soit de connaissances suffisantes quant aux risques auxquels le terrain à céder est soumis. Ce rejet peut comporter une invitation à présenter une nouvelle demande de cession ultérieurement.

Les délais de la consultation

Conformément à l'article 21 de la loi du 12 avril 2000 (cf. note 4) , relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, le préfet dispose de deux mois à compter de la réception du dossier complet de demande de cession pour rendre son avis. Passé ce délai, le silence du préfet vaut décision de rejet (art. 21, alinéa premier).

Par conséquent, il convient que le préfet transmette sans délai les dossiers de demande de cession à l'agence, sans préjudice d'une transmission parallèle interne aux services déconcentrés concernés.

L'agence doit rendre son avis au moins quinze jours avant l'expiration du délai précité. En l'absence de réponse de l'agence à cette date, son avis sera réputé rendu.

Le rappel de ces délais devra systématiquement figurer dans le document de transmission que le préfet enverra à l'agence.

2.4.3. La réalisation de travaux d'équipement

L'établissement des programmes d'équipement, mission obligatoire, peut se faire sur une ou plusieurs communes, et seulement en concertation avec celle(s)-ci. La maîtrise d'ouvrage de la réalisation des travaux d'équipement prévus par ces programmes est une mission facultative des agences.

2.4.3.1. Maîtrise d'ouvrage par la commune

Conformément à l'article 5, alinéa 3, de la loi du 30 décembre 1996, elle peut être assurée par la commune, si le terrain lui est préalablement cédé.

L'article R. 168 du code du domaine de l'Etat est modifié par le décret n° 89-734 pris pour application de la loi du 3 janvier 1986, dite « loi littoral ».

2.4.3.2. Maîtrise d'ouvrage par l'agence

Les travaux de voies et réseaux divers peuvent être réalisés par l'agence, que le terrain soit encore du domaine de l'Etat (maîtrise d'ouvrage directe, après autorisation de l'Etat) ou qu'il soit déjà cédé à une commune (maîtrise d'ouvrage mandatée).

Il convient alors de passer une convention avec la ou les communes concernées, à l'exemple des programmes d'équipement concernant un ou des terrains occupé(s) par un ou des quartiers d'habitat spontané (art. 5, alinéa 4, de la loi du 30 décembre 1996).

Il est en effet à exclure que les agences entreprennent la réalisation d'un programme d'équipement sans avoir obtenu préalablement la garantie d'une prise en charge ultérieure de l'investissement et du fonctionnement de ces équipements par la ou les commune(s) concernée(s), sans préjudice de la rétrocession par la commune des réseaux concernés à un groupement de communes compétent.

L'élaboration d'une convention à cet effet entre l'agence et la commune sera donc une condition nécessaire pour que les autorités de tutelle acceptent le lancement des travaux d'équipement par l'agence.

2.4.4. Le traitement des quartiers d'habitat spontané

Une attention particulière est donnée par la loi au traitement des « quartiers d'habitat spontané », terme finalement retenu dans les débats parlementaires pour désigner les quartiers d'habitat dégradé (cf. note 5), et qui font l'objet d'une procédure spécifique : délimitation, et élaboration d'une convention entre l'agence et la commune.

Tout d'abord, il est obligatoire de délimiter, s'ils existent, des quartiers d'habitat spontané au sein de la zone de compétence de l'agence (art. 5 alinéa 4 de la loi du 30 décembre 1996).

Cette délimitation emportant des droits et des obligations en donnant cours à une procédure juridique particulière, il revient au préfet d'y procéder. Pour ce faire, il est conseillé que les préfets des deux départements se concertent pour établir un ensemble de critères, sous réserve des spécificités locales, permettant de définir ces quartiers, en vue de leur délimitation par arrêté préfectoral.

Ces critères peuvent être :

- agglomérat d'au moins n maisons construites sans autorisation ;
- insuffisance ou inexistence de réseaux d'eau, d'assainissement et d'électricité.

Seule une autorité administrative peut procéder à la délimitation, dans la mesure où celle-ci fait grief. Toutefois, l'agence devra jouer son rôle naturel de conseil aux collectivités publiques, en émettant des propositions de délimitation.

En outre, il est obligatoire de passer une convention, entre l'agence et la commune concernée, afin de préciser le programme d'équipement en voie et réseaux divers, et les conditions de sa mise en œuvre.

Cette mesure implique d'une part la réalisation obligatoire des programmes d'équipement établis et d'autre part une contribution financière de l'agence, alors que les travaux d'équipement qu'elle réalise sur des terrains ne comportant pas d'habitat spontané sont entièrement payés (hors subventions) par la commune concernée après cession du terrain équipé.

Cette procédure se distingue des procédures « résorption de l'habitat insalubre » (RHI), dont la maîtrise d'ouvrage doit être assurée par les communes, et ne saurait ouvrir droit aux subventions accordées par ce régime. Il conviendra donc d'examiner au cas par cas la solution la plus appropriée.

2.5. Les ressources des agences

2.5.1. La possibilité de contracter des emprunts

Le décret du 30 novembre 1998 pris pour application des articles 4 à 7 de la loi du 30 décembre 1996 prévoit dans son article 8 que le conseil d'administration de l'agence délibère notamment sur « l'approbation des emprunts » (art. 8, 9^e point).

Par suite, il est admis que les agences peuvent contracter des emprunts. Par ce biais, elles peuvent initier la réalisation d'études pré-opérationnelles puis de programmes d'équipements, dans l'attente du produit des cessions, des éventuelles subventions accordées, ainsi que de la perception de la taxe spéciale d'équipement.

La durée de l'emprunt doit être compatible avec la durée de vie de l'agence. Cependant, si l'emprunt a pour destination finale l'équipement d'un terrain qui a pour vocation de revenir à une commune, l'agence peut contracter cet emprunt sur une durée excédant sa durée de vie résiduelle, en accord avec la commune concernée. Il revient alors à celle-ci d'apporter une garantie d'emprunt et de se porter emprunteur solidaire se substituant à l'agence à la dissolution de celle-ci.

2.5.2. Les subventions

Comme indiqué au premier alinéa de l'article 7 de la loi du 30 décembre 1996, l'agence peut percevoir des subventions tant des collectivités territoriales que de l'Etat et de la Communauté européenne, sous réserve des dispositions réglementaires propres qui s'attachent à ces subventions.

Les redevances d'occupation du domaine public de l'Etat :

Comme indiqué au deuxième alinéa de l'article 7 de la loi du 30 décembre 1996, l'agence perçoit les redevances d'occupation du domaine public de l'Etat, issues des autorisations d'occupation temporaire (AOT) accordées sur les terrains du domaine public situés dans sa zone de compétence (terrains urbains et occupés par une urbanisation diffuse de la zone des Cinquante-Pas, au sens de la délimitation par le préfet), et ce dès la parution des arrêtés préfectoraux portant délimitation.

Pendant, la loi du 30 décembre 1996 ne remet pas en cause les conventions de gestion signées au profit des communes au titre de l'article L. 51-1 du code du domaine de l'Etat. Ainsi, les communes restent autorisées à percevoir directement les produits issus des immeubles de l'Etat dont elles ont la gestion, y compris les produits des AOT (art. L. 51-1 du code du domaine de l'Etat).

2.5.4. Le produit des cessions régies par les articles L. 89-3 à L. 89-5 du code du domaine de l'Etat

Conformément au troisième point de l'article 7 de la loi du 30 décembre 1996, l'agence bénéficie du produit des cessions régies par les articles L. 89-3 à L. 89-5 du code du domaine de l'Etat.

Elle ne perçoit pas le produit des cessions onéreuses aux communes, régies par l'article L. 89 du code du domaine de l'Etat, ni le produit des cessions aux particuliers régies par l'article R. 165 du même code.

Le produit des cessions revenant à l'agence est égal :

- pour les cessions relevant de l'article L. 89-3 du code du domaine de l'Etat, au prix de cession fixé par le directeur des services fiscaux. Ce prix est égal au coût net des aménagements réalisés et financés par l'agence, après déduction le cas échéant des subventions perçues par l'agence. A cet effet l'agence communique au préfet et au directeur des services fiscaux le bilan détaillé de l'opération (conformément aux dispositions de l'art. R. 170 du code du domaine de l'Etat) ;
- pour les cessions relevant des articles L. 89-4 et L. 89-5 du code du domaine de l'Etat, au prix de cession fixé par le directeur des services fiscaux (valeur vénale du terrain nu à la date du dépôt de la demande de cession, tenant compte des travaux qui auront été réalisés à la date du transfert de propriété), diminué le cas échéant du montant de l'aide exceptionnelle de l'Etat.

2.5.5. La taxe spéciale d'équipement (TSE)

La TSE au profit des agences de la Guadeloupe et de la Martinique est instituée respectivement par les articles 8 et 9 de la loi du 30 décembre 1996, qui créent les articles 1609 B et 1609 C du code général des impôts (cf. note 6) .

Ces articles précisent que le montant de la TSE pour l'année n est arrêté avant le 31 décembre de l'année n - 1 par le conseil d'administration de chaque agence, dans la limite d'un plafond inscrit en loi de finances (de 1 525 000 euros actuellement).

L'agence consulte à cet effet les communes concernées. Celles-ci doivent disposer d'un délai raisonnable d'au moins deux mois pour rendre leur avis.

3. Les cessions aux communes et aux organismes ayant pour objet la réalisation d'opérations d'habitat social

La loi du 30 décembre 1996 autorise la cession à titre gratuit des terrains du domaine public maritime de la zone des cinquante pas géométriques aux communes mais aussi aux organismes ayant pour objet la réalisation d'opérations d'habitat social.

Comme dans la loi du 3 janvier 1986, la cession n'est pas obligatoire mais peut être consentie par l'Etat. En outre, dans tous les cas, elle doit avoir pour but des opérations d'aménagement par la commune ou l'organisme ayant pour objet la réalisation d'opérations d'habitat social.

3.1. Comparaison des dispositifs de 1986 et de 1996

Les dispositions de loi littoral applicables à l'outre-mer sont évidemment toujours en vigueur. Par ailleurs, l'essentiel des dispositions de la loi du 30 décembre 1996 complètent le code du domaine de l'Etat, ainsi que le code de l'urbanisme. Les deux lois ne sont donc pas contradictoires mais globalement complémentaires.

	LOI DE 1986 article L. 89 du CDE	LOI DE 1996 article L. 89-3 du CDE
Nature des terrains cessibles	Domaine public maritime de l'Etat Terrains ayant fait l'objet d'un déclassement préalable	
	Parties urbanisées ou secteurs au droit de ces	Espaces urbains ou à urbanisation diffuse au

Situation des terrains cessibles	parties, dans des secteurs délimités par le POS (PLU) [art. L. 156-3 du code de l'urbanisme]	sens de la délimitation par le préfet (art. L. 89-1 du code du domaine de l'Etat)
	Inclus dans périmètre géré par la commune en application d'une convention de gestion (L. 51-1 du code du domaine de l'Etat)	Non inclus dans un périmètre géré par la commune en application d'une convention de gestion
Bénéficiaire de la cession	Commune	Commune ou organismes ayant pour objet la réalisation d'opération d'habitat social
Coût de la cession	Onéreuse (R. 169-2 du code du domaine de l'Etat)	Gratuite Sous réserve du remboursement à l'Agence des équipements réalisés et financés par elle
Obligatoirement pour des opérations d'aménagement	Conformes au code de l'urbanisme Et notamment aux objectifs du L. 156-3 (modifiés entre la loi de 86 et la loi de 96)	Opérations à des fins d'utilité publique par la commune Réalisation de logements sociaux par des organismes compétents

Les deux nouveautés essentielles sont de pouvoir céder des terrains aux organismes compétents en matière de réalisation de logement social, et de pouvoir céder des terrains gratuitement.

3.2. Opérations d'aménagement à des fins d'utilité publique

Dans le cas d'une cession aux communes prévue par l'article L. 89-3, le transfert de propriété s'effectue après déclassement du domaine public et reconnaissance de l'utilité publique par le préfet. Celui-ci admet l'utilité publique sans toutefois mettre en œuvre la procédure de droit commun de déclaration d'utilité publique (DUP).

La notion d'utilité publique est depuis 1958 à caractère jurisprudentiel, il n'y donc pas de liste exhaustive des opérations pouvant être déclarées d'utilité publique.

Cependant, le législateur prévoit quelques cas d'opérations présumées d'utilité publique, telles que : la réalisation d'ouvrages publics ou d'équipements nécessaires au fonctionnement de services publics (infrastructures de transport, opérations de santé et de salubrité publique, équipements éducatifs, culturels et de loisirs, équipements sociaux, réalisation de logement social etc.), les opérations de développement économique, les opérations de protection de l'environnement et du patrimoine culturel etc.

3.3. Les cessions aux communes sous convention de gestion

Pour une commune ayant passé une convention de gestion au titre de l'article L. 51-1 du code du domaine de l'Etat, seul l'article L. 89 du même code est applicable. La commune ne peut demander la cession qu'à titre onéreux des terrains inscrits comme cessibles dans ladite convention.

Cependant, si une commune ayant passé une convention de gestion souhaite bénéficier de la loi de 1996, c'est-à-dire obtenir la cession de terrains à titre gratuit pour y réaliser des opérations d'utilité publique, il convient, après accord de l'Etat et avis de la commission des cinquante pas géométriques, de retirer de la convention les terrains concernés, par voie d'avenant.

3.4. Les cessions aux organismes ayant pour objet la réalisation d'opérations d'habitat social

Dans un contexte de pénurie en logements, et particulièrement en logements sociaux tant en Martinique qu'en Guadeloupe, les opérations de logement social sont une des priorités données par la loi du 30 décembre 1996.

Ainsi, un projet présenté par un organisme ayant pour objet la réalisation d'opérations d'habitat social sur un terrain facilement raccordable aux équipements de viabilisation primaire ou secondaire devra être encouragé.

Si la cession demandée porte sur un site ne comportant pas encore les équipements de viabilisation primaire ou secondaire, une action concertée avec la (ou les) commune(s) concernée(s) devra permettre la prise en charge ultérieure par celle(s)-ci des équipements de viabilisation.

3.5. Les mutations d'un terrain cédé au titre de l'article L. 89-3

La loi n'interdit pas la revente des terrains cédés gratuitement (hors équipements éventuels réalisés et financés par l'agence) à une commune ou à un organisme compétent en matière d'habitat social.

Cependant, si à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de la date de cession, les terrains cédés n'ont pas été utilisés conformément à l'objet qui a justifié la cession, la vente est réputée nulle et le terrain revient dans le domaine privé de l'Etat (article L. 89-3, alinéa 5).

Une revente opérée pendant cette période de dix ans ne sachant faire écran à cette disposition, l'usage pour lequel le terrain avait été initialement cédé par l'Etat devra donc être conservé jusqu'au terme de cette durée.

Les services du préfet, avec l'aide de l'agence pendant la durée de vie de celle-ci, vérifieront que les terrains cédés au titre de l'article L. 89-3 du code du domaine de l'Etat sont utilisés conformément à l'objet qui a justifié la cession.

3.6. L'avis de la commission des Cinquante-Pas-Géométriques

Conformément à l'article R. 168 du code du domaine de l'Etat, la commission des Cinquante-Pas-Géométriques est obligatoirement consultée sur :

- tout projet de convention de gestion présenté au titre de l'article L. 51-1 du code du domaine de l'Etat ;
- tout projet d'avenant, pour respecter le parallélisme des formes, à une telle convention de gestion ;
- tout projet d'aliénation (cession) au profit d'une commune présenté au titre de l'article L. 89 du code du domaine de l'Etat ;
- tout projet de cession à un particulier présenté au titre de l'article R. 165 du code du domaine de l'Etat.

Par contre, s'agissant des cessions régies par les articles L. 89-3, L. 89-4 et L. 89-5 du même code, aucune obligation légale n'impose de saisir la commission des Cinquante-Pas-Géométriques. Conformément à l'article 5 de la loi du 30 décembre 1996, c'est dans ce cas l'agence des Cinquante-Pas-Géométriques qui est obligatoirement consultée.

Si un particulier a déposé par le passé une demande de cession au titre de la loi du 3 janvier 1986, que la cession n'est pas conclue, et qu'il souhaite bénéficier du dispositif de 1996, le préfet transmettra le dossier pour avis à l'agence des Cinquante-Pas-Géométriques.

En vertu du principe d'indépendance des procédures, l'agence n'est pas liée par l'avis émis précédemment par la commission des Cinquante-Pas-Géométriques sur la demande de cession. Ainsi, la prise en compte de ses programmes d'équipement peut l'amener à émettre un avis différent de celui rendu antérieurement par la commission.

4. Les cessions aux particuliers

En l'état des textes, seules sont cessibles les parcelles occupées par des constructions édifiées avant le 1^{er} janvier 1995.

4.1. Comparaison des dispositifs de 1986 et de 1996

	LOI DE 1986 article R. 165 du CDE	LOI DE 1996 article L. 89-4 du CDE	LOI DE 1996 article L. 89-5 du CDE
Terrains cessibles	Terrains occupés en vertu d'un titre administratif de jouissance (occupation légale) Occupés par des constructions antérieures au 4 janvier 1986(occupation illégale)	Terrains situés dans les espaces urbains ou occupés par une urbanisation diffuse Délimités par le préfet Occupés par des constructions antérieures au 1 ^{er} janvier 1995	
Usage du terrain cédé	Indifférent	Professionnel	Habitation principale ou donnée à bail pour une occupation principale
Prix de la cession	Valeur vénale du terrain nu à la date de la cession	Valeur vénale du terrain nu à la date du dépôt de la demande de cession, tenant compte des travaux qui auront été réalisés à la date du transfert de propriété	
			Possibilité d'aide exceptionnelle de l'Etat
Superficie du terrain cédé	Non plafonnée	Ajustée en fonction des équipements nécessaires et des cessions des terrains voisins	
		Inférieure ou égale à 1,5 fois la superficie de l'emprise au sol des bâtiments et installations	Inférieure ou égale à 500 mètres carrés sauf si portions de terrains inutilisées

Les nouveautés essentielles du dispositif de 1996 sont l'attribution d'une aide exceptionnelle pour aider les plus démunis à acquérir leur terrain et le plafonnement des superficies cédées.

Le dispositif de 1996 ne prévoit pas la régularisation des résidences secondaires. Celles-ci peuvent encore être régularisées aujourd'hui, en application de l'article R. 165, si elles ont été édifiées avant le 4 janvier 1986, date de publication de la loi littoral au *Journal officiel*.

De même, le dispositif issu de la loi du 3 janvier 1986 n'impose pas de plafonner la superficie des terrains cédés aux particuliers. Les occupants installés avant le 4 janvier 1986 peuvent donc solliciter la cession de leur terrain même si celui-ci dépasse les 500 mètres carrés imposés par le dispositif de 1996, en application de l'article R. 165 du code du domaine de l'Etat.

Dans ces deux cas de figure, il revient au préfet d'apprécier s'il doit ou non donner suite à de telles cessions. Il est rappelé qu'aucune cession n'est obligatoire, et qu'une cession peut porter sur une superficie moindre que celle demandée initialement.

4.2. *L'aide exceptionnelle de l'Etat*

Les cessions aux particuliers sont à titre onéreux, le prix des parcelles étant fixé par le directeur des services fiscaux selon les règles applicables à l'aliénation des immeubles du domaine privé.

Dans le cas où un occupant aurait à formuler une nouvelle demande de cession, le prix de la cession est fixé par le directeur des services fiscaux à la date du dépôt de cette demande.

Toutefois, pour aider les plus démunis à acquérir leur terrain, l'Etat prévoit d'accorder une aide exceptionnelle pour les cessions portant sur des immeubles affectés à l'habitation principale (art. 3 de la loi du 30 décembre 1996). Le calcul de l'aide exceptionnelle porte sur une superficie maximale de 400 mètres carrés, même si le terrain à céder est plus grand (art. 2 du décret n° 2000-1188 du 30 novembre 2000 (cf. note 7)). Cette aide est obligatoire dès lors que les demandeurs remplissent les conditions requises.

Les occupants qui obtiennent une cession au titre de l'article L. 89-4 du code du domaine de l'Etat, donc pour un usage professionnel, ne peuvent bénéficier de l'aide exceptionnelle.

4.3. *Le plafonnement de la superficie cédée*

La superficie des terrains cédés aux particuliers est plafonnée, que ce soit pour des terrains à usage d'habitation principale, ou pour des terrains à usage d'exploitation professionnelle :

- pour un usage professionnel : « la superficie cédée [...] ne peut excéder de plus de la moitié la superficie occupée par l'emprise au sol des bâtiments et installations ». (art. L. 89-4 du code du domaine de l'Etat) ;
- pour un usage d'habitation : le décret n° 2000-375 du 27 avril 2000 fixe le plafond du terrain à céder à 500 mètres carrés.

Il est cependant possible d'obtenir la cession d'un terrain à usage d'habitation principale dont la superficie excède 500 mètres carrés, « lorsque la compatibilité entre les projets de cessions prévues à l'article L. 89-5 et le programme d'équipement des terrains situés dans les espaces urbains et les espaces occupés par une urbanisation diffuse aboutit à l'identification de portions de terrains inutilisées ». (art. D 20 du code du domaine de l'Etat).

Cette disposition, visant une bonne répartition des délaissés de terrain, ne saurait bien sûr entraîner la cession d'une parcelle pour une superficie très supérieure à 500 mètres carrés.

4.4. *Les cessions de terrains affectés à un usage professionnel*

Le législateur a décidé qu'il serait contraire aux objectifs de la loi de permettre la cession au titre de l'article L. 89-4 du code du domaine de l'Etat à d'autres personnes que les personnes physiques occupant le terrain à la date de la demande de cession, et ayant édifié ou fait édifier les locaux exploités à des fins professionnelles, avant le 1^{er} janvier 1995.

Sont donc écartés les personnes morales d'une part, les ayants droit d'une personne physique d'autre part (cf. note 8) .

Cependant, la non-recevabilité des personnes morales n'entraîne pas celle des personnes physiques qui détiennent tout ou partie de leur capital, dès lors que ces dernières remplissent les deux conditions ci-dessus (occuper le terrain et avoir édifié ou fait édifier les constructions).

En outre, s'agissant des terrains supportant des constructions à usage professionnel bâties entre le 4 janvier 1986 et le 1^{er} janvier 1995 (cf. note 9) , leurs occupants peuvent bénéficier d'une cession au titre de l'article L. 89-4 dès lors qu'ils peuvent prouver qu'ils ont édifié ou fait édifier les locaux et qu'ils étaient majeurs à la date d'édification, même si d'autres personnes ayant contribué à l'édification de ces locaux sont décédées.

4.5. *La revente des terrains cédés au titre des articles L. 89-4 et L. 89-5*

Afin de limiter la spéculation sur un terrain acquis avec une aide exceptionnelle de l'Etat, pour toute « mutation totale ou partielle à titre onéreux réalisée dans un délai de dix ans à compter de la date de l'acte ayant donné lieu à l'attribution de l'aide prévue ci-dessus, le montant de l'aide est reversé à l'Etat » (art. 3 de la loi du 30 décembre 1996).

Pour garantir le reversement de l'aide, le Trésor possède une hypothèque légale sur le bien vendu.

En outre, l'article L. 89-8 du code du domaine de l'Etat prévoit que les communes et à défaut les agences peuvent exercer un droit de préemption sur les terrains cédés en application des articles L. 89-4 et L. 89-5 du même code.

L'agence ne peut exercer un droit de préemption sur un terrain cédé à une commune ou à un organisme ayant pour objet la réalisation d'opérations d'habitat social. De plus, la commune est prioritaire sur l'agence pour l'exercice du droit de préemption.

Le droit de préemption est utilisé dans ce cadre contre l'« enrichissement sans cause ». Il permet à l'agence de prendre possession d'un terrain objet de spéculation, pour constituer une réserve foncière ou y réaliser des équipements. Dans le cas où le terrain fait l'objet d'un projet d'aménagement par la commune, le droit de préemption est exercé directement par la commune, comme prévu par l'article L. 89-8 du code du domaine de l'Etat.

Un comité de suivi est constitué pour évaluer la mise en œuvre de la présente circulaire. Il est composé de représentants des directions d'administration centrale qui ont participé à la rédaction de celle-ci, et peut en tant que besoin s'associer ponctuellement la collaboration d'autres services de l'Etat. Il aura notamment pour rôle de préparer, avec les agences, les collectivités locales concernées et les services déconcentrés de l'Etat, une évaluation d'étape de l'action développée et des résultats obtenus par les deux agences. Il soumettra à l'ensemble de ces partenaires un rapport à cet effet fin 2003.

Vous nous rendrez compte de la mise en œuvre de la présente circulaire et, le cas échéant, des difficultés que vous pourriez rencontrer dans son application.

*Le ministre de l'économie,
des finances et de l'industrie,*
Pour le ministre et par délégation :
*Le directeur général adjoint des
impôts,*
B. Parent

*Le ministre de l'équipement,
des transports, logement,
du tourisme et de la mer,*
Pour le ministre et par délégation :
*Le directeur général de
l'urbanisme,
de l'habitat et de la construction,*
F. Delarue

La ministre de l'outre-mer,
Pour le ministre et par délégation :
*Le directeur des affaires
économiques,
sociale et culturelles de l'outre-mer,*
M. Vizy

Pour le ministre et par
délégation :
*Le directeur du transport
maritime,
des ports et du littoral,*
A. Gille

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I. - Références juridiques utiles.

ANNEXE II. - Canevas de convention entre l'agence et la commune dans le cadre d'une opération d'aménagement dont certains équipements sont réalisés et financés par l'agence.

ANNEXE III. - Schéma d'enchaînement des procédures, de la délimitation par le préfet au transfert de propriété.

ANNEXE IV. - Schéma d'enchaînement des procédures des cessions aux particuliers.

ANNEXE I RÉFÉRENCES JURIDIQUES UTILES

Lois

Loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, parue au *Journal officiel* du 13 juillet 1985.

Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, parue au *Journal officiel* du 4 janvier 1986.

Loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des Cinquante-Pas-Géométriques dans les départements d'outre-mer, parue au *Journal officiel* du 1^{er} janvier 1997.

Loi n° 98-1267 du 30 décembre 1998, loi de finances rectificatives pour 1998, parue au *Journal officiel* du 31 décembre 1998.

Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, parue au *Journal officiel* du 13 avril 2000.

Décrets

Décret n° 89-734 du 13 octobre 1989 portant modification du code du domaine de l'Etat (deuxième partie : dispositions réglementaires) pour l'application des articles L. 87 et L. 89 de ce code, paru au *Journal officiel* du 14 octobre 1989.

Décret n° 97-463 du 9 mai 1997, modifiant la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et le décret n° 92-604 du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration, paru au *Journal officiel* du 10 mai 1997.

Décret n° 98-1081 du 30 novembre 1998 pris pour l'application des articles 4 à 7 de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des Cinquante-Pas-Géométriques dans les départements d'outre-mer, paru au *Journal officiel* du 1^{er} décembre 1998.

Décret n° 2000-345 du 18 avril 2000 pris pour application des articles L. 89-3 à L. 89-6 et L. 89-8 du code du domaine de l'Etat, paru au *Journal officiel* du 21 avril 2000.

Décret n° 2000-375 du 27 avril 2000 portant fixation de la superficie plafond prévue à l'article L. 89-5 du code du domaine de l'Etat.

Décret n° 2000-1188 du 30 novembre 2000 relatif à l'aide exceptionnelle de l'Etat instituée par l'article 3 de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996, paru au *Journal officiel* du 7 décembre 2000.

ANNEXE II CANEVAS DE CONVENTION ENTRE L'AGENCE DES CINQUANTE-PAS ET LA COMMUNE

Ainsi qu'il est indiqué au point n° 2.4.3.2 de la présente circulaire, l'agence peut réaliser les équipements sur des terrains ou ensemble de terrains inclus dans les espaces urbains ou occupés par une urbanisation diffuse de la zone dite des Cinquante-Pas-Géométriques.

Si les terrains concernés ont déjà fait l'objet d'une cession à la commune, l'agence peut intervenir en maîtrise d'ouvrage mandatée pour cette commune dans le cadre classique d'une convention publique d'aménagement relevant du code de l'urbanisme.

Le présent canevas de convention concerne les cas où l'agence réalise des travaux d'équipements sur des terrains ou ensemble de terrains du domaine de l'Etat ayant vocation à être cédés au moins en partie à une commune.

Une telle convention est rendue obligatoire par l'article 5, alinéa 4, de la loi du 30 décembre 1996 dans le cas de l'aménagement d'un quartier d'habitat spontané. Toutefois, comme précisé dans le point n° 2.4.3.2 de la présente circulaire, il est exclu, en tout état de cause, que l'agence s'engage dans la réalisation d'équipements sans disposer préalablement, par l'intermédiaire de cette convention, d'une garantie de la commune d'acquiescer le ou les terrains concernés à l'issue des travaux (cession gratuite au titre du L. 89-3 du code du domaine de l'Etat) et de prendre à sa charge tout ou partie du coût des équipements réalisés.

Une convention ne peut être signée qu'après la publication officielle de la décision positive du préfet sur le projet de cession déposé par la commune concernée.

Deux types de conventions se présentent donc sur des terrains urbains ou à urbanisation diffuse du domaine de l'Etat des Cinquante-Pas-Géométriques :

- convention ne portant que sur des travaux de VRD, entièrement réalisés par l'agence ;
- convention portant sur l'aménagement d'un quartier d'habitat spontané.

Les autorités de tutelle s'opposeront aux délibérations du conseil d'administration visant à approuver la réalisation de programmes d'équipement sans convention, ainsi qu'aux délibérations visant à approuver des conventions qui ne comporteront pas les éléments obligatoires.

La présente annexe comporte en outre des éléments facultatifs, fournis à titre d'exemples et dépendant des spécificités de l'opération.

Liste des stipulations d'une convention Cinquante-Pas (éléments obligatoires *en italique*)

Préambule

Dénomination des parties

I. - Dispositions générales.

- Article 1^{er}. - Objet de la convention.*
- Article 2. - Délimitation du périmètre.*
- Article 3. - Date d'effet et durée de la convention.*
- Article 4. - Droits et obligations des parties.*
- Article 5. - Références aux règles d'urbanisme.
- Article 6. - Division parcellaire.*
- Article 7. - Servitude de passage.
- Article 8. - Comité de suivi et direction du projet.

II. - Réalisation et cession des ouvrages et équipements réalisés par l'agence.

Article 9. - *Acceptation des travaux de viabilisation - programme d'équipements.*

Article 10. - Calendrier prévisionnel de l'opération.

Article 11. - Réception des travaux.

Article 12. - Cession et remise des ouvrages.

III. - Mesures techniques.

Article 13. - Desserte par les réseaux.

13.1. Généralités.

13.2. Branchements et canalisations.

IV. Dispositions financières.

Article 14. - *Estimation prévisionnelle des recettes et des dépenses.*

14.1. *Clause d'actualisation.*

14.2. *Clause de révision.*

Article 15. - Financement de l'opération.

15.1. *Montant payé par la commune.*

15.2. Participation de l'agence.

Article 16. - *Comptabilité, bilan et plan de trésorerie prévisionnels.*

Article 17. - Trésorerie.

17.1. *Emprunts et garantie des emprunts.*

17.2. Avance de la commune.

V. Dispositions diverses.

Article 18. - Règlement des litiges.

Article 19. - Formalités.

Remarque : on pourra mettre en annexe toutes les précisions utiles quant aux servitudes de passage et aux règles de raccordement des réseaux.

ANNEXE III

SCHÉMA D'ENCHAÎNEMENT DES PROCÉDURES, DE LA DÉLIMITATION AU TRANSFERT DE PROPRIÉTÉ

ANNEXE IV

DEMANDE DE CESSION PRÉSENTÉE AU TITRE DES ARTICLES L. 89-4 OU L. 89-5 DU CODE DU DOMAINE DE L'ÉTAT (1/2)

ANNEXE IV

DEMANDE DE CESSION PRÉSENTÉE AU TITRE DES ARTICLES L. 89-4 OU L. 89-5 DU CODE DU DOMAINE DE L'ÉTAT (2/2)

(1) L'agence joint à cet avis l'ajustement de la surface et le programme d'équipement en cours ou prévu.

(2) A la date du dépôt de la demande de cession, dans son état de viabilité actuel ou attendu.

NOTE (S) :

(1) Loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des Cinquante-Pas-Géométriques dans les départements d'outre-mer, parue au *Journal officiel* du 1^{er} janvier 1997.

(2) Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, parue au *Journal officiel* du 4 janvier 1986.

(3) L'article R. 168 du code du domaine de l'Etat est modifié par le décret n° 89-734 pris pour application de la loi du 3 janvier 1986, dite « loi littoral ».

(4) Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, parue au *Journal officiel* du 13 avril 2000.

(5) Le terme « habitat spontané » a été arrêté lors des débats au Sénat du 26 juin 1996 (*JORF*, Sénat, p. 4250), et entend

désigner les quartiers du type Pointe-de-la-Vierge, Texaco, Canal-Alaric et Volga-Plage, quartiers d'habitat insalubre de Fort-de-France, nommés lors de la première lecture à l'Assemblée nationale le 13 mars 1996 (*JORF*, Assemblée nationale, p. 1601).

(6) Les articles 1609 C et 1609 D du code général des impôts sont modifiés par la loi n° 98-1267 du 30 décembre 1998, loi de finances rectificative pour 1998, article 38. Y sont notamment précisés la date limite du vote de la TSE et le montant limite de cette taxe.

(7) Décret n° 2000-1188 du 30 novembre 2000, relatif à l'aide exceptionnelle de l'Etat instituée par l'article 3 de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996, paru au *Journal officiel* du 7 décembre 2000.

(8) Pour éviter toute dérive, les personnes morales ne peuvent bénéficier de telles cessions : ce sont les personnes physiques qui sont privilégiées dans les articles L. 89-4 comme L. 89-5 du code du domaine de l'Etat (débat à l'Assemblée nationale en séance du 4 décembre 1996, *JORF*, p. 7983).

(9) Il est rappelé que, pour un terrain supportant des constructions édifiées avant le 4 janvier 1986, le demandeur peut solliciter une cession au titre du dispositif de la loi du 3 janvier 1986 (art. R. 165 du code du domaine de l'Etat).