

**Conférence des Parties sur le foncier :
une initiative de l'association Interco' Outre-mer**



**DÉFI FONCIER : UNE MOBILISATION CROISÉE
DES ACTEURS POUR DÉPASSER LES BLOCAGES**

Synthèse COP Foncier

Recommandations

Novembre 2024

Édito	3
Les COP Foncier : objectifs et méthodes	4
Les COP Foncier: 3 sujets passés à la loupe	6
Des recommandations sur le sujet de l'indivision	9
N° 1 : Construire des observatoires locaux de l'indivision	10
N° 2 : Assoir et élargir les missions du « référent chargé du recensement des propriétés en indivision » (art. 248 de la loi 3DS)	11
N° 3 : Faire de l'indivision un des sujets majeurs des conférences (ou assises) territoriales sur le foncier	12
N° 4 : Lancer des plans intercommunaux de communication « indivision en Outre-mer » à destination de la population	13
N° 5 : Mobiliser les étudiants en droit pour accompagner les administrés indivisaires	14
N° 6 : Identifier dans chaque territoire un référent État sur l'enjeu de l'indivision	15
N° 7 : Instituer une juridiction exceptionnelle	16
N° 8 : Évaluer la loi Letchimy et ajuster ses dispositions en conséquence	17
N° 9 : Ajuster les conditions de la prescription acquisitive	19
N° 10 : Faire de l'aide individuelle un levier efficace à la sortie de l'indivision successorale	20
N° 11 : Appeler à une évaluation gouvernementale des dispositifs fiscaux actuels (taxation, abattements, exonérations...) de la transmission patrimoniale en outre-mer	21
N° 12 : Étudier la création d'un outil de gestion temporaire des biens en état d'abandon manifeste dans le cadre d'indivisions successorales complexes	22
N° 13 : Encourager la transmission de son vivant	23

Des recommandations sur le sujet des Autorisations et police de l'urbanisme	24
N° 14 : Objectiver le phénomène de construction sans autorisation pour en mesurer pleinement l'ampleur	25
N° 15 : Communiquer auprès de la population sur l'autorisation d'urbanisme en ce qu'elle est une « protection »	26
N° 16 : Faire du respect des règles locales d'urbanisme un enjeu politique prioritaire	27
N° 17 : Maîtriser l'arsenal juridique existant	28
N° 18 : Autoriser la délégation au président de l'intercommunalité des pouvoirs de mise en demeure, astreinte et consignation des articles L 481-1 à L 481-3 du code de l'urbanisme	29
N° 19 : Renforcer les contrôles dès le commencement des travaux	30
N° 20 : Faire des acteurs de la sphère privée des promoteurs du respect des règles d'urbanisme	31
Des recommandations sur le sujet de la Planification	32
N° 21 : Clarifier et formaliser la relation État – collectivité lors de l'élaboration d'un PLU(i)	33
N° 22 : ZAN : Plus encore qu'adapter les règles à l'outre-mer, inverser le regard	34
N° 23 : Interroger, pour l'outre-mer, le zonage du PLU	35
N° 24 : Améliorer la qualité des recensements et projections démographiques	36
N° 25 : Renforcer, autour des documents d'urbanisme, la concertation et la participation citoyenne	37
Remerciements	38

ÉDITO

Interco' Outre-mer livre ici les enseignements et pistes d'actions tels qu'ils ont pu remonter des collectivités et acteurs locaux mobilisés dans le cadre des COP Foncier qu'elle a organisées d'avril à août 2024. Je remercie tous les participants à ces temps d'échanges et les adhérents d'Interco' Outre-mer de leur implication qui a permis à notre réseau de poursuivre, avec un souci de l'opérationnalité, les importants travaux déjà conduits sur l'enjeu foncier et de donner suite à la parution, début 2023, d'un recueil de 44 propositions en la matière.

Ce second travail porte sur trois sujets identifiés comme prégnants, à des degrés divers, au sein des territoires : le phénomène de l'indivision qui, au-delà des problématiques sociales qu'il soulève, génère une cristallisation, voire une paralysie du foncier préjudiciable au territoire et à l'action des collectivités ; la police de l'urbanisme qui, à l'heure des transformations environnementales et de l'aggravation des risques, doit gagner en efficacité ; la planification qui, eu égard à l'importance d'un projet de territoire et d'une visibilité à long terme, doit être réalisée en pleine conscience des réalités ultramarines.

Sur ces trois sujets, vous trouverez ci-après des propositions à dimensions juridiques (certaines suggèrent en effet des adaptations du cadre légal) comme politiques (avec un besoin de renforcer la mobilisation) ainsi que des pistes d'actions en termes de communication et de sensibilisation...

Diverses recommandations interpellent, de manière significative, les intercommunalités. Leurs compétences et responsabilités en matière d'aménagement et de développement placent le foncier au cœur de leurs préoccupations. Elles sont de plus en plus armées pour agir (beaucoup d'entre elles ont par exemple développé des services intercommunaux d'instruction des autorisations d'urbanisme...) et vues, sur les sujets fonciers, comme offrant l'échelle pertinente pour observer, mobiliser, dialoguer et fédérer les acteurs, former, intervenir... Échelle qui combine la proximité et la distance parfois nécessaire avec les enjeux familiaux, sociaux et économiques que soulève la problématique foncière. La mobilisation des intercommunalités est sans nul doute nécessaire pour résoudre nos problématiques foncières. Interco' Outre-mer s'attache, avec ses adhérents comme avec ses partenaires, à en renforcer la visibilité et l'appropriation.

Les COP fonciers ont permis, dans la continuité de l'esprit qui anime les travaux d'Interco' Outre-mer de rassembler des représentants des collectivités du bloc local, des collectivités régionales, de l'État local, des professions en contact direct avec la population sur les enjeux fonciers (notaires, géomètres, généalogistes...). La

coopération entre tous est indispensable à la résolution des blocages fonciers. C'est d'ailleurs dans cet esprit là qu'Interco' Outre-mer encourage la tenue régulière de conférences territoriales du foncier.

Nous saluons la mobilisation croissante des acteurs publics et les initiatives prises dans les territoires sur les enjeux fonciers notamment du titrement et de l'indivision. Nous pouvons être optimistes si les initiatives sont portées dans un esprit d'intelligente coopération. Tel est l'esprit qui anime d'ailleurs nombre de propositions formulées ci-après.

Nous souhaitons que ce travail puisse alimenter les réflexions des parlementaires. Nous savons particulièrement sensible à ces sujets fonciers la délégation sénatoriale aux Outre-mer et ne pouvons qu'espérer la construction d'une loi foncière Outre-mer qui offrirait un regard d'ensemble de la problématique en dépassant le coup par coup par des véhicules législatifs non adaptés et qui handicape la visibilité. Cette loi foncière conjuguerait la nécessaire vision d'ensemble et les réalités de chacun de nos territoires ultramarins. Cette loi satisferait et rassurerait, durablement, l'ensemble des acteurs concernés par ce sujet majeur.

Lyliane Piquion-Salomé
Présidente d'Interco' Outre-mer



LES COP FONCIER : OBJECTIFS ET MÉTHODES

POURSUITE D'UN ENGAGEMENT

Interco' Outre-mer donne suite aux travaux conduits avec les intercommunalités de Mayotte, La Réunion, Martinique, Guadeloupe et Guyane et ayant permis l'élaboration d'un « recueil d'observations, de propositions et d'alertes sur le Foncier en outre-mer », particulièrement salué aux niveaux local et national. Elle entend ainsi contribuer à faire que l'enjeu foncier cesse d'être une entrave à l'action efficace des collectivités, un facteur de tensions sociales, un blocage dans le développement et la protection des territoires d'Outre-mer...

[Téléchargez le recueil de propositions, d'observations et d'alertes sur la problématique foncière.](#)

GAGNER EN OPÉRATIONNALITÉ

L'ambition des COP Foncier est de rendre plus opérationnelles certaines propositions en approfondissant sur les champs juridique, technique et stratégique réservés des points de blocages identifiés par l'ensemble des acteurs (par ex : l'indivision et le titrement ; le ZAN et la planification ; la police de l'urbanisme...).

Elles doivent permettre aux collectivités de sortir du constat et d'être, sur la base de leurs pratiques quotidiennes, force de propositions qui puissent nourrir les travaux des pouvoirs publics nationaux et des parlementaires d'Outre-mer.

COPRODUCTION ENTRE ACTEURS

Au-delà des échanges d'expériences et des pratiques de terrain qu'elles encouragent entre collectivités, les COP Foncier visent surtout à faire de la mobilisation croisée des acteurs publics, parapublics et privés une force. C'est en effet par le dialogue et en rassemblant autour des élus et cadres des collectivités, l'ensemble des acteurs majeurs du foncier (services déconcentrés de l'État, notaires, généalogistes, établissements publics foncier, géomètres, opérateurs...) que peuvent être concrétisées des évolutions nécessaires.

PROXIMITÉ DES RÉALITÉS DE TERRAIN

Les COP Foncier visent à permettre, notamment par la mobilisation des communautés adhérentes, l'expression fine des particularités de chacun des territoires d'Outre-mer et à adapter les possibles évolutions réglementaires ou législatives aux réalités locales.

DANS LA PRATIQUE EN 2024

D'avril à juillet 2024 :

- Consultation à caractère technique des organismes et institutions nationaux (universitaires, ministères, associations et fédérations nationales, réseaux professionnels, parlementaires...);
 - Approfondissements techniques dans le cadre de groupes de travail resserrés
 - Conduite de réunions à l'échelle de chacun des territoires ou dans une logique inter territoriale ;
 - Partage des propositions entre territoires d'Outre-mer ;
 - 1 matinée de restitution au Sénat : le vendredi 22 novembre 2024 au Sénat, avec le soutien de la Délégation Sénatoriale aux Outre-mer
-

LES COP FONCIER : 3 SUJETS PASSÉS À LA LOUPE

LA PROBLÉMATIQUE DE L'INDIVISION

Il ressortait du recueil de 2023 (p 24 à p 35) que le sujet de l'indivision tient une place de premier ordre dans le désordre foncier au même titre que le titrement. Le phénomène de l'indivision revêt une dimension collective en ce qu'il impacte tout le territoire et génère des paralysies foncières très handicapantes.

La prise de conscience de l'importance de ce sujet est désormais là, illustrée par des cas locaux à fort retentissement presse. Les initiatives se multiplient dans les territoires (à Mayotte avec le GIP-CUF, en Martinique avec le GIPSITM...) mais le besoin d'approfondir sur les champs technique et juridique mais aussi sur le champ de l'organisation reste prégnant.

Sont ainsi présentées ci-après des recommandations sur l'observation, le pilotage, la mobilisation des acteurs, l'organisation judiciaire, la communication, les enjeux de transmission du patrimoine, la création ou l'adaptation d'outils juridiques, l'évaluation de dispositifs du droit positif, l'accompagnement financier...

LA PROBLÉMATIQUE DE LA PLANIFICATION

Il ressortait du recueil de 2023 (p 36 à p45) des enjeux majeurs autour de la planification : son adaptation aux enjeux nouveaux, son appropriation et son pilotage, sa connaissance, et le besoin de l'adapter aux contextes particuliers de l'outre-mer...

Sont ainsi présentées ci-après des recommandations portant sur la gouvernance locale de l'urbanisme, la participation citoyenne, la prospective démographique, le zonage du PLU, le ZAN en Outre-mer.

LA PROBLÉMATIQUE DES AUTORISATIONS ET DE LA POLICE DE L'URBANISME

Il ressortait du recueil de 2023 (p 32 à 35) un enjeu majeur de voir être davantage respectées les règles d'urbanisme. Il était souligné que les trop nombreuses infractions ont des effets fortement préjudiciables : enjeux de sécurité, mitage et atteinte au paysage, tensions entre administrés, handicap dans l'action des collectivités sur les réseaux et infrastructures, qualité de la construction...

Sont ainsi présentées ci-après des recommandations sur l'importance du portage politique, le jeu d'acteurs, la connaissance et la formation, la communication auprès du grand public, la capacité à agir des intercommunalités,

**Conférence des Parties sur le foncier :
une initiative de l'association Interco' Outre-mer**

***Des recommandations sur le sujet de
l'indivision***

**DÉFI FONCIER : UNE MOBILISATION CROISÉE
DES ACTEURS POUR DÉPASSER LES BLOCAGES**

CONSTRUIRE DES OBSERVATOIRES LOCAUX DE L'INDIVISION

Il ressort des COP Foncier le constat suivant :

- L'observation du phénomène de l'indivision reste aujourd'hui parcellaire générant ainsi beaucoup d'incompréhensions voire de perplexités.
- Les échanges entre les acteurs du foncier (collectivités, notaires, géomètres, généalogistes, ...) sont insuffisants pour aider à une objectivisation du phénomène permettant son bon pilotage.
- L'observation de l'indivision est d'autant plus importante qu'elle doit être associée à la cartographie des risques et des enjeux pour les sols.

Il est donc recommandé de :

- Valoriser l'échelle intercommunale pour territorialiser l'observation et organiser la collecte de l'information en lien avec les communes membres.
- Agréger les observations intercommunales à l'échelle des collectivités territoriales et régions ; tendre vers un cadre commun d'observation (même référentiel) en s'appuyant sur les agences d'urbanisme et le Cerema.
- Alimenter les observatoires intercommunaux par les inventaires réalisés au fil de l'eau par les Groupements d'Intérêt Public (GIP) installés dans les territoires pour les enjeux de titremets (CUF¹ à Mayotte) et /ou indivision (SITM² à la Martinique).
- Observer le phénomène sur les aspects quantitatifs mais également avec une approche qualitative permettant une mesure de la criticité des situations (le degré de complexité du fait du nombre d'indivisaires, de la durée de la succession etc... et de l'impact de cette complexité sur la gestion et l'entretien du bien). Ainsi l'observation doit notamment combiner enquêtes de terrain (permettant de caractériser chacune des situations) et fichiers notariaux et fiscaux.

¹ GIP-Commission d'Urgence Foncière

² GIP-Sortie de l'indivision et titremets de Martinique

**ASSOIR ET ELARGIR LES MISSIONS DU « REFERENT CHARGE DU
RECENSEMENT DES PROPRIETES EN INDIVISION » (ART. 248 DE LA LOI 3DS)**

Il ressort des COP Foncier le constat suivant :

- La loi 3DS a rajouté un article 6 à la loi du 27 décembre 2018 visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer dite loi Letchimy.
- Cet article prévoit « la nomination dans chaque établissement public de coopération intercommunale d'un référent chargé du recensement des propriétés en indivision ».
- Cette disposition n'a pas trouvé, aujourd'hui, une traduction concrète dans toutes les intercommunalités, elle est même assez méconnue.
- Tel que défini par la loi le référent indivision, dont il n'est pas compris s'il doit être un cadre ou un élu, a ainsi une mission réduite à l'identification des situations d'indivision répondant aux dispositions de la loi Letchimy.

Il est donc recommandé de :

- Faire la promotion auprès des intercommunalités de cette obligation légale de désignation d'un référent indivision. Le rappel pourrait être fait par circulaire ministérielle (cosignature ministère de l'Outre-mer et de la Cohésion des territoires).
- Encourager à positionner et à valoriser dans l'organigramme de l'intercommunalité le référent indivision dans une logique d'observation et de partage avec les différents services de l'intercommunalité (habitat, aménagement, économie, ...).
- Faire de ce référent indivision, en élargissant ses missions, un acteur de 1er plan dans l'observation de l'enjeu de l'indivision dans ses aspects sociaux, fiscaux et territoriaux.
- Faire de ce référent l'acteur principal de l'objectivisation du phénomène de l'indivision et de son appropriation par les pouvoirs publics locaux. Il doit être un animateur du partage de l'information notamment avec les collectivités territoriales ou régionales.
- Mettre en place la formation idoine, par le CNFPT, avec l'intervention des professionnels tels que notaires, géomètres, généalogistes mais également des agences d'urbanisme ou du Cerema sur les problématiques d'observation.

FAIRE DE L'INDIVISION UN DES SUJETS MAJEURS DES CONFERENCES (OU ASSISES) TERRITORIALES SUR LE FONCIER

Il ressort des COP Foncier le constat suivant :

- Le sujet indivision revêt de nombreux aspects techniques voire complexes et dont la trop fréquente méconnaissance se révèle être source de quiproquos ou d'incompréhensions.
- Le sujet de l'indivision doit avoir une place de premier ordre au sein des conférences ou assises du foncier, telles que proposées dans la mesure 8.1 du recueil foncier en Outre-mer et telles qu'elles se mettent en place à l'image de la Conférence foncière en Martinique.
- Le règlement de l'indivision passe nécessairement par une mobilisation collective des acteurs.

Il est donc recommandé de :

- Au sein des conférences (ou assises) territoriales sur le foncier :
- Encourager des échanges réguliers (semestriels ?) entre notaires, généalogistes, géomètres, collectivités, ... pour partager les enjeux socio-économiques, d'aménagement, environnementaux et fiscaux du phénomène de l'indivision.
- Décider collégalement des outils et mesures nécessaires (pilotage, communication, ...) ; clarifier les responsabilités respectives des acteurs.
- S'appuyer sur les observatoires intercommunaux pour suivre l'évolution et l'efficacité des actions conduites visant la résorption du blocage indivisaire.
- Encourager la relation des collectivités avec les notaires, géomètres, ... par une facilitation à la participation des collectivités aux congrès nationaux (Congrès des Notaires de France, Assises Nationales de l'Ordre des géomètres-experts, ...).

**LANCER DES PLANS INTERCOMMUNAUX DE
COMMUNICATION « INDIVISION EN OUTRE-MER » A DESTINATION DE LA
POPULATION**

Il ressort des COP Foncier le constat suivant :

- Le phénomène de l'indivision revêt une dimension collective en ce qu'il peut impacter le fonctionnement d'un territoire.
- Malgré quelques initiatives, menées notamment par des intercommunalités et qui méritent d'être saluées, les démarches d'information et de communication auprès de la population restent insuffisantes.
- Il est important d'encourager la responsabilisation et l'appropriation de l'enjeu de l'indivision et de son impact sur le fonctionnement des territoires.
- Il est impératif d'éviter l'installation dans le temps du phénomène de l'indivision et de lutter contre les phénomènes volontaires de blocages par certains indivisaires.

Il est donc recommandé de :

- Organiser une communication interpellant chacun dans sa propre responsabilité. Cette communication pourrait informer de manière pratique sur les aspects juridiques et procéduraires, les missions respectives des différents acteurs, ... mais elle pourrait également souligner le devoir lié au droit de propriété lequel, s'il est valorisé sans contrepartie, amène à des dérives.
- Encourager l'élaboration de ces plans de communication intercommunaux en deux étapes :
1/ Une impulsion de l'État qui élabore un « référentiel indivision en Outre-mer » jetant les bases d'un cadre commun (aspects juridiques et procéduraires, missions des acteurs ...) à tous les territoires. Cette matrice pourrait être élaborée par les Ministères chargés de l'Outre-mer et la Cohésion des territoires avec les chambres nationales professionnelles (notaires, géomètres, etc.).
2/ Une déclinaison intercommunale avec un plan de communication qui considère les particularités de chacun des territoires : la « langue » locale, les structures et mécanismes d'aides spécifiques pour l'indivision comme pour le titrement, les contacts et missions des acteurs mobilisables ... Il est établi par les référents intercommunaux indivision en coopération avec le référent Indivision de l'État.
- Savoir s'inspirer d'initiatives extérieures, à l'instar de celles conduites par la Direction des Affaires foncières de la Polynésie Française (Section d'Information et d'Accès aux Documents foncières et généalogiques).
- Savoir diversifier les outils et supports de communication : numérique, journées portes ouvertes, grands médias (radio et télé) en français et dans la langue locale...

**MOBILISER LES ETUDIANTS EN DROIT POUR ACCOMPAGNER LES
ADMINISTRÉS INDIVISAIRES**

Il ressort des COP Foncier le constat suivant :

- Les liens entre Universités, Écoles, Collectivités locales mériteraient d’être encouragés dans une logique de collaboration entre acteurs pour pallier les capacités limitées des services publics et des notaires dans leurs relations d’information et d’accompagnement auprès des administrés.

Il est donc recommandé de :

- Établir un cadre pour impliquer activement les étudiants en droit dans l’accompagnement des administrés en situation d’indivision complexe.
- Fournir une assistance juridique accessible et gratuite (au sein des intercommunalités ou au sein des Universités-Écoles / offrir aux étudiants en droit une expérience pratique formatrice).
- Développer des programmes de stages pour les étudiants au sein des collectivités locales, dans les services aménagement, foncier, urbanisme, etc... ou auprès du référent indivision.
- Conventionner avec les organismes de formation et les universités d’Outre-mer et de l’hexagone, avec pour ces derniers la possibilité pour les étudiants d’intervenir en consultation gratuite à distance.

**IDENTIFIER DANS CHAQUE TERRITOIRE UN REFERENT ÉTAT SUR L'ENJEU DE
L'INDIVISION**

Il ressort des COP Foncier le constat suivant :

- La prise de conscience de l'importance du phénomène de l'indivision est réelle au sein des services de l'État, déjà mobilisés notamment à travers sa participation dans des instances collégiales (ex. CUF à Mayotte, GIPSITM à la Martinique...).
- Il est perçu comme nécessaire qu'un référent État puisse animer le sujet de « l'indivision » au sein des structures d'État et être un interlocuteur de premier plan pour le référent indivision de l'intercommunalité. Il peut en outre faciliter les échanges entre territoires d'Outre-mer pour nourrir les expériences respectives.

Il est donc recommandé de :

- Encourager par l'identification d'un référent État « disponible » (un sous-préfet à l'indivision ou aux affaires foncières ?) des relations quotidiennes entre les collectivités locales et l'État sur les enjeux de l'indivision et du foncier en général.
- Faire contribuer ce référent au décloisonnement du sujet de l'indivision au sein même de la « sphère État » ; sujet qui n'est ni que fiscal (réservé à la DGFIP), ni que juridique (réservé au droit), ni que thématique (réservé à la DAAF pour l'agriculture, à la DEAL pour le logement, au CL pour le littoral, à l'ONF pour les forêts, ...).
- Encourager ce référent État à animer des commissions ou groupes de travail internes dans une logique interservices.

INSTITUER UNE JURIDICTION EXCEPTIONNELLE

Il ressort des COP Foncier le constat suivant :

- À l'instar de la situation à l'échelle nationale, dans tous les territoires d'Outre-mer un encombrement de la justice est constaté ; les sujets liés au foncier et à l'urbanisme, rarement jugés prioritaires, en subissent plus particulièrement les effets. D'autant qu'en Outre-mer et à l'heure du ZAN, plus encore que dans l'hexagone, les litiges fonciers portés devant les tribunaux ne vont que croître.
- Concernant l'indivision, l'encombrement des tribunaux serait un des freins à la mise en œuvre aisée des dispositions de la loi Letchimy (recours des indivisaires-cf. art. 2).
- C'est à travers une action judiciaire efficace, spécifiquement visible et identifiée, que les pouvoirs publics peuvent attester auprès de la population de l'importance dévolue au sujet foncier.
- Pour être efficace une action en justice doit combiner un esprit de fermeté et un esprit de conciliation qui épouse les particularités locales.
- Des enseignements sont à tirer, et à partager au sein de tout l'Outre-mer, par exemple de la présence d'un Tribunal spécifiquement dédié aux affaires foncières en Polynésie Française.

Il est donc recommandé de :

- Instituer, dans chaque territoire, une juridiction exceptionnelle chargée des affaires foncières, qui faciliterait la résorption du désordre foncier en ce qu'elle réduirait la charge des tribunaux et les délais d'instruction. Cette juridiction exceptionnelle pourrait prendre la forme d'un tribunal foncier ; d'une chambre foncière ou encore d'une commission de conciliation obligatoire en matière foncière (au sein du TGI). Elle serait l'occasion de rassembler des personnels de justice ayant une expertise spécifique en matière foncière.
- Instituer, au sein de cette juridiction, des procédures adaptées de médiation (ex. du médiateur foncier de la Polynésie Française) et de résolution des conflits, permettant de favoriser des solutions négociées plutôt que le prolongement des litiges. En ce sens pourrait être instituée au sein de cette juridiction exceptionnelle une commission de conciliation avec avis préalable.
- Envoyer, à travers cette juridiction spécialisée, un signal fort à la population qui atteste d'une volonté de résoudre rapidement et efficacement les litiges ; inciter les citoyens à régler leurs litiges, et contribuer ainsi à la réduction du désordre foncier et à la sortie de situations parfois très complexes.

ÉVALUER LA LOI LETCHIMY ET AJUSTER SES DISPOSITIONS EN CONSEQUENCE

Il ressort des COP Foncier le constat suivant :

- Les retours concernant l'application de la loi Letchimy de 2018, notamment sur le nombre d'indivisions ayant pu être « effectivement » réglées, sont dans l'ensemble réservés. Pour mémoire celle-ci confie au notaire, dans le cadre de successions ouvertes depuis plus de 10 ans, la mission de rédiger des actes de vente et de partage, à la demande de la majorité des indivisaires, au lieu de l'unanimité requise dans le droit commun.
- Les notaires semblent peu enthousiastes à appliquer les dispositifs de la loi Letchimy, principalement en raison du temps, jugé considérable pour certains dossiers, que cela requiert. Certains notaires vont jusqu'à déconseiller l'utilisation de la loi.
- La loi du 9 avril 2024 dite « Habitat dégradé » apporte des évolutions à la loi Letchimy. D'une part elle en prolonge l'existence de dix ans (en fixant son terme à 2038) ; prorogation perçue comme une avancée positive. D'autre part, elle fait évoluer les mécanismes de notification aux indivisaires ; dispositions nouvelles qui peuvent susciter perplexité voire inquiétudes auprès des professionnels directement concernés.
- La question de la notification est assez présente, notamment en ce qui concerne les personnes à notifier et son coût parfois très élevé du fait du nombre important d'indivisaires et de l'obligation de procéder à la notification par voie d'huissier.

Il est donc recommandé de :

- Procéder à une évaluation de la loi Letchimy : un bilan précis est nécessaire pour mesurer son efficacité et identifier les axes d'amélioration d'autant plus du fait de sa prorogation de dix ans. Pour mémoire, un amendement visant à créer un observatoire de la disponibilité foncière destiné à évaluer l'avancée de la loi avait été proposé, en 2018, par le député Jean-Philippe Nilor (JPNILOR/12122018).
- Proposer des ajustements de la loi Letchimy visant à :
 - ouvrir la loi Letchimy aux successions ouvertes depuis 5 ans. Cette évolution permettrait de réduire le nombre de successions bloquées, de successions complexes et multigénérationnelles.
 - substituer l'expression (article 2, 1^{er} alinéa) « indivisaires qui ne sont pas à l'initiative du projet » par « indivisaires non signataires ». Il est fréquent que des indivisaires qui ne sont pas à l'initiative du projet de vente ou de partage le signent chez le notaire. Or, la rédaction actuelle oblige la notification extra judiciaire y compris à ceux-là.
 - ajuster l'expression (article 2, 1^{er} alinéa) « le notaire remet le projet en main propre... » du fait qu'il faille considérer les nombreux cas où les indivisaires sont représentés par un mandataire.

- modifier l'expression (article 2, 5^{ème} alinéa) « tribunal » par « président du tribunal » de façon à ce que la procédure devienne une procédure accélérée dans la forme et non une procédure au fond (soumise au délai judiciaire en matière des droits de succession d'un an en moyenne dans les faits). La compétence d'un juge de l'urgence pour traiter le litige mériterait d'être par ailleurs envisagée.
- supprimer (article 2, 3^{ème} alinéa) l'allongement du délai de contestation pour les indivisions de plus de dix indivisaires considérant que celles-ci sont dans les faits les cas les plus fréquents.
 - Inscrire les dispositions de la loi Letchimy dans les plans intercommunaux de communication « indivision en Outre-mer ».
 - Mettre à l'étude un encouragement fiscal ou financier au bénéfice des notaires pour les encourager à l'application de cette loi et compenser le temps passé.

AJUSTER LES CONDITIONS DE LA PRESCRIPTION ACQUISITIVE*Il ressort des COP Foncier le constat suivant :*

- La loi du 9 avril 2024 visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé, a introduit la réduction du délai de prescription acquisitive, passant ainsi de 30 ans (droit commun) à 10 ans pour les Outre-mer (article 73), jusqu'en 2038.
- La loi précise également que, pour les cas d'indivisions successorales non encore réglées, la possession par l'un des indivisaires est considérée comme 'non équivoque' ce qui dispense celui-ci de prouver ce caractère non équivoque en cas de contestation (contrairement aux dispositions de l'article 2261 du code civil).
- Ces deux évolutions peuvent susciter des inquiétudes quant à leur applicabilité, à l'instabilité juridique qu'elles peuvent entraîner et aux désordres qu'elles pourraient engendrer. Pour certains, la réduction du délai de prescription acquisitive et le retrait du terme non équivoque sont l'un et l'autre considérés comme des atteintes au droit constitutionnel de propriété et aux droits des propriétaires légitimes.
- Ces deux évolutions s'ajoutent à celle déjà opérée pour les Outre-mer par la loi n°2017-256 du 28 février 2017 réduisant le délai de contestation de l'acquisition de la propriété par prescription qui est passé de 10 à 5 ans (disposition applicable jusqu'en 2027). Cette accélération du processus peut soulever des préoccupations concernant les droits des individus qui pourraient ne pas être au courant de la prescription ou qui pourraient ne pas avoir eu les moyens d'agir rapidement pour défendre leurs droits.
- D'une manière générale, l'usage de la prescription acquisitive est considéré comme socialement sensible. Il peut générer au sein de familles, des tensions, des faux témoignages, ...

Il est donc recommandé de :

- Réévaluer le délai de prescription acquisitive. Une période intermédiaire plus longue (20 ans par ex.) gagnerait à être expertisée. Elle serait jugée comme offrant un meilleur équilibre juridique et social.
- Renforcer les mécanismes de publicité par l'affichage d'une notice de prescription acquisitive sur le terrain, avec constatation par huissier, délai d'opposition de 2 mois à partir de la constatation. Une démarche déjà pratiquée par certaines notaires, à La Réunion notamment.
- Réintroduire le terme "non équivoque" dans les textes législatifs de telle sorte de garantir une meilleure stabilité juridique.
- Dresser le bilan de la réduction du délai de contestation à 5 ans d'une prescription acquisitive. Savoir s'interroger sur sa reconduction et évaluer la pertinence de sa reconduction jusqu'en 2038 (année de référence pour la loi Letchimy et la disposition relative au délai de prescription acquisitive dans son application en Outre-mer).

**FAIRE DE L' AIDE INDIVIDUELLE UN LEVIER EFFICACE A LA SORTIE DE
L'INDIVISION SUCCESSORALE**

Il ressort des COP Foncier le constat suivant :

- Le sujet financier est un sujet bloquant au sein d'une grande partie de la population et un facteur d'inégalité dans la résolution des indivisions successorales.
- Il y a un besoin d'accompagnement sur le champ financier et sur la procédure (aide à la constitution des dossiers, mise en contact avec les acteurs idoines ...).
- Il existe des systèmes d'aides déjà mis en place localement par les collectivités, action logement, ... Ils visent à permettre aux ménages les plus démunis d'aller au bout des procédures de sortie d'indivision immobilière par une prise en charge de tout ou partie des frais associés (frais de géomètre, frais notariés, frais d'avocats, frais de médiateur foncier, frais de généalogie, frais d'enregistrement et de transcription)
- Ces systèmes d'aides sont dans l'ensemble plutôt méconnus et seraient observées des sous consommations des crédits alloués.
- L'aide est instaurée sous un angle essentiellement social sans considération particulière des enjeux ou secteurs à enjeux particuliers dans l'aménagement du territoire.

Il est donc recommandé de :

- Dresser des bilans extrêmement précis des systèmes d'aides déjà existants (régimes d'aides et de prises en charge des frais, prêt à taux zéro, avances remboursables, ...) instaurés par les collectivités (régions, départements, intercommunalités, ...) et mesurer leur efficacité.
- Amplifier la communication autour de l'existence de ces aides en rassemblant les différents acteurs de telle sorte qu'ils en soient tous des promoteurs.
- Privilégier le versement de ces aides directement aux professionnels mobilisés dans le règlement de l'indivision (exclusivement successorale).
- Être clair dans les objectifs poursuivis : convient-il de généraliser les systèmes d'aides dans une logique d'intervention massive et rapide dans tous les territoires ; ou de territorialiser les aides en les concentrant dans des secteurs particuliers avec des taux plus élevés et des critères d'attribution moins contraignants ?

APPELER A UNE EVALUATION GOUVERNEMENTALE DES DISPOSITIFS FISCAUX ACTUELS (TAXATION, ABATTEMENTS, EXONERATIONS...) DE LA TRANSMISSION PATRIMONIALE EN OUTRE-MER

Il ressort des COP Foncier le constat suivant :

- Les questions fiscales et financières sont perçues comme omniprésentes et subjectivement vues comme des freins à la résolution des problèmes fonciers pour une grande part de la population socialement dépourvue.
- Existe une impression (qui pourrait être liée à une méconnaissance) de sur-fiscalité, de frais bloquants (acte de notoriété, attestation de propriété, droit de partage, évaluation des biens par agent immobilier, taxe de la fiscalité foncière, frais de généalogiste...) et ce malgré les avancées issues de la loi Letchimy instituant une exonération de droit de partage de 2,5% (CGI art. 750 bis C modifié par loi 2024-322 art. 51, I) depuis 2018 jusqu'en 2028.

Il est donc recommandé de :

Par le biais d'une mission gouvernementale (IGF / IGEDD) :

- Dresser un panorama des dispositifs fiscaux existants (taxation, abattements, exonérations, ...) applicables aux successions, donations, partages...
- Évaluer le caractère incitatif ou dissuasif (= évaluer l'usage) de ces dispositifs ; dresser un bilan des bénéficiaires (ou exclus).
- Regarder les dispositifs actuels en considérant les évolutions sociales et environnementales des territoires d'Outre-mer (évolution démographique naturelle ou migratoire, changement dans les typologies des familles, évolutions climatiques, ...) et les adapter pour en faire des leviers incitatifs.
- Souligner les éventuelles distinctions entre l'Outre-mer et l'hexagone (dispositifs et utilisation) et entre l'Outre-mer et les pays pouvant connaître des désordres fonciers du même ordre.
- Reconsidérer les dispositifs fiscaux : adapter les frais aux successions en cascade (réfléchir au règlement des droits uniquement sur la dernière succession ou les 3 dernières) ; défiscaliser la soulte, réviser les seuils d'abattements et taux de taxation applicables... ; proposer des mécanismes plus incitatifs en les limitant dans le temps pour encourager leur mobilisation.

**ÉTUDIER LA CREATION D’UN OUTIL DE GESTION TEMPORAIRE DES BIENS EN
ETAT D’ABANDON MANIFESTE DANS LE CADRE D’INDIVISIONS
SUCCESSORALES COMPLEXES**

Il ressort des COP Foncier le constat suivant :

- La difficulté de régler certaines successions fait perdurer des situations qui génèrent des insuffisances d’entretien de bâtiments pouvant amener jusqu’ aux caractéristiques d’un bien en état d’abandon manifeste.
- La détérioration du bâtiment a un impact à caractère public sur les territoires (ex. verrues paysagères).
- Il paraît utile de créer un outil permettant de pallier temporairement le manque d’entretien de biens en cours de règlement de succession(s) sans viser l’expropriation du bien (telle qu’elle est objet de la procédure de l’état d’abandon manifeste).

Il est donc recommandé de :

- Mettre à l’étude la création (par voie législative) d’un dispositif à disposition de la puissance publique de gestion temporaire des biens en état d’abandon manifeste dans le cadre d’indivisions successorales complexes.

En considérant notamment :

- Que la puissance publique locale (commune, intercommunalité) doit être à l’initiative de la procédure.
- Que la procédure doive s’inscrire dans un temps opérationnel court (caractérisation de l’état du bien, établissement des procès-verbaux, délais de réaction des indivisaires successoraux, etc. ...).
- La pertinence de se référer à la procédure d’état d’abandon manifeste pour qualifier l’état du bien.
- La distinction à opérer avec l’administration de la succession par un mandataire telle que prévue aux articles 812 à 814-1 du code civil.

En s’interrogeant sur :

- La qualité du mandataire : commune, intercommunalité, EPF, SEM ...
- Les prérogatives du mandataire : gestion, contrôle, administration...
- La qualification juridique de cet outil de gestion : fiducie, mandat, administration de biens ...
- La nature juridique de cette gestion temporaire : acte contractuel ou décision judiciaire.
- La constitution d’un fonds local (par territoire ultramarin) dédié à l’avance des frais de gestion.
- Le mécanisme de restitution des frais résultant de la gestion une fois la succession réglée.

ENCOURAGER LA TRANSMISSION DE SON VIVANT

Il ressort des COP Foncier le constat suivant :

- La culture de la transmission du patrimoine de son vivant est considérée encore moins établie en Outre-mer qu'elle ne l'est dans l'hexagone.
- Cette absence d'anticipation ne fait qu'exacerber la problématique de l'indivision successorale (ex. multiplication des successions en cascade) et nourrir les conflits intrafamiliaux.
- Les instruments juridiques mobilisables pour la transmission (donation avec ou sans réserve d'usufruits, testament partage, SCI...) ou pour une gestion anticipatrice (viager...) sont mal connus.

Il est donc recommandé de :

- Sensibiliser à la gestion patrimoniale de son vivant et à la transmission anticipée par : des journées de consultations gratuites « portes ouvertes » à l'échelle des intercommunalités en lien avec les professionnels avisés (notaires, conseillers en patrimoine, experts immobiliers...) et l'élaboration de brochures informatives sur les outils juridiques et financiers/fiscaux mobilisables.
- Construire un argumentaire incitatif à la transmission et à la gestion de son vivant : éviter les conflits familiaux, réduire par anticipation les coûts et délais des règlements de succession, respect des volontés du *de cuius*...

Conférence des Parties sur le Foncier :
une initiative de l'association Interco' Outre-mer

Des recommandations sur le sujet des
Autorisations et police de
l'urbanisme

DÉFI FONCIER : UNE MOBILISATION CROISÉE
DES ACTEURS POUR DÉPASSER LES BLOCAGES

**OBJECTIVER LE PHENOMENE DE CONSTRUCTION SANS AUTORISATION POUR
EN MESURER PLEINEMENT L'AMPLEUR**

Il ressort des COP Foncier le constat suivant :

- Il est très important d'objectiver le phénomène de la construction illégale et de construire une observation locale en continu.
- Le phénomène est connu de tous mais très peu chiffré. Cette objectivisation est doublement indispensable : pour renforcer la prise de conscience des différents acteurs et encourager la mobilisation des élus locaux ; pour comprendre les ressorts locaux (territorialement, socialement, économiquement) qui l'encouragent.
- Des observations sont d'ores et déjà conduites par des intercommunalités ou agences d'urbanisme mais elles sont considérées trop ponctuelles, inabouties et non partagées.
- La panoplie d'outils techniques mobilisables par les collectivités est désormais très large : de plus en plus est utilisable l'imagerie satellitaire (beaucoup moins cher que l'aérien et le drone sur les grands territoires). A souligner que les satellites Pléiades permettent la détection et l'identification d'éléments inférieurs à 1 m2. Des photos interprétations qui sont à doubler d'observations sur le terrain. Il est techniquement possible de lier, à travers les SIG locaux, ces observations avec les informations relatives aux autorisations d'urbanisme détenues par les services instructeurs.
- La coordination entre acteurs et la mutualisation des moyens est perçue comme insuffisante voire inexistante.

Il est donc recommandé de :

- Faire de l'échelle intercommunale l'échelle de l'analyse (des RHI comme des constructions en diffus).
- Confier aux intercommunalités le soin de réaliser, avec l'appui des agences d'urbanisme, cette observation de la construction illégale au titre de leur compétence aménagement.
- Inscrire dans les programmes opérationnels (PO européens, CPER, PLOM...) une aide financière spécifique à la constitution de ces observatoires et à destination des intercommunalités.
- Encourager le partage : sur la méthode d'observation (entre les agences d'urbanisme, les intercommunalités d'Outre-mer entre elles à l'échelle du territoire, avec l'appui du CEREMA...), sur les informations détenues (avec notamment les DGFIP, qui seraient, faute de temps pour vérifier le caractère formel de la construction, amenées à enregistrer au cadastre des constructions sans autorisations...).

**COMMUNIQUER AUPRES DE LA POPULATION SUR L'AUTORISATION
D'URBANISME EN CE QU'ELLE EST UNE « PROTECTION »**

Il ressort des COP Foncier le constat suivant :

- Malgré quelques initiatives locales qui ont pu être conduites par des collectivités ou CAUE, la communication sur la nécessité de l'autorisation d'urbanisme n'est pas suffisante.
- La demande d'autorisation n'est pas culturellement admise par tous ; reste très présent le sentiment que la terre et son usage appartient au propriétaire sans devoir de contrepartie.
- Un dépôt de permis de construire n'est pas une démarche administrative anodine. Construire sans permis risque fort de poser un problème un jour ou l'autre. Un bâtiment illégal évolue dans une insécurité permanente. Il risque d'être difficile à assurer ou à rénover. Il risque même (en théorie) la démolition à tout instant.

Il est donc recommandé de :

Faire de l'intercommunalité le chef d'orchestre de campagnes d'information et de sensibilisation de la population aux autorisations d'urbanisme :

- Élaborer un argumentaire (et supports de communication) qui valorise l'autorisation comme une protection plus que comme une sanction. Une protection pour le citoyen pétitionnaire (assurance habitation, obtention de prêts, paix avec le voisinage, garantie pour une bonne gestion et administration du bien...) ; protection collective pour la qualité de vie sur le territoire ; protection pour la collectivité et l'action publique (réseaux, risques...).
- Travailler, avec les communes membres, à la tenue de permanence de conseils et d'architecture en s'appuyant notamment sur les CAUE voire des étudiants en architecture. Travailler en lien avec les structures qui accueillent le public sur le thème du logement (ADIL / Maison France Service...)
- Appeler l'ensemble des acteurs publics et privés de la filière de la construction à être des ambassadeurs de l'autorisation d'urbanisme. Tous doivent participer à cette prise de conscience et à la nécessaire transformation culturelle.
- S'appuyer sur les Clubs ADS qui permettent les échanges d'expériences entre professionnels des collectivités.

**FAIRE DU RESPECT DES REGLES LOCALES D'URBANISME UN ENJEU
POLITIQUE PRIORITAIRE**

Il ressort des COP Foncier le constat suivant :

- De très nombreuses constructions sont en infraction aux règles d'urbanisme ou à l'autorisation délivrée. C'est un phénomène notoire dans les cinq territoires : elles sont massives à Mayotte et en Guyane (jusqu'à 70 % voire 90 % dans certains secteurs), fortes en Martinique et Guadeloupe (estimation à plus de 30 - 40 %), plus contenues à La Réunion (15 % ?). Elles sont commises par les particuliers (champ résidentiel) ou des entreprises artisanales (champ économique) et sont souvent liées à des évolutions du bâti existant.
- L'anarchie en urbanisme est génératrice de dégâts environnementaux et paysagers tangibles, de mitage, de préjudices majeurs pour les territoires. Elle rend en outre complexe sur certains secteurs la gestion de l'espace public et des services publics (difficultés pour faire et entretenir des trottoirs, gérer le stationnement, laisser place aux camions poubelle, organiser et bien dimensionner les réseaux...).
- Par ignorance parfois, par indifférence souvent, l'infraction aux règles d'urbanisme est génératrice de tensions sociales notamment entre voisins (avec de nombreux cas de dénonciation). Il est en outre davantage délicat de demander des comptes à ceux qui construisent (presque ou en totalité) légalement alors que des squats entiers existent ailleurs ou que le voisin a construit sans autorisation et n'a pas été sanctionné.
- Plus que sur l'autorisation elle-même, c'est sur le champ culturel que réside la complexité.
- Les agents assermentés et commissionnés ont de sérieuses difficultés à exercer leurs missions (très souvent en porte-à-faux ; craintes des représailles...).
- Le développement de l'habitat spontané fait l'objet d'une mobilisation des pouvoirs publics (cf. PLOM) et se structurent des pôles de lutte et d'intervention d'urgence. Mais si les infractions concernent certes des opérations d'ensemble d'habitat spontané ; il doit être porté une attention majeure et aussi vive sur la foultitude des opérations individualisées (personnes privées comme entreprises) irrégulières.
- Il est perçu un sentiment d'impunité en cas de manquement aux règles d'urbanisme et une faiblesse dans les poursuites et sanctions.

Il est donc recommandé de :

- Savoir être ferme et faire du respect des règles locales d'urbanisme un enjeu prioritaire, devant être objet de travaux dans le cadre des conférences territoriales du foncier.
- Accompagner la prise de conscience, notamment politique, de l'impact majeur de ces infractions. La compétence locale de l'urbanisme doit être exercée avec une responsabilité assumée et exemplaire en matière de police.
- Savoir prioriser des secteurs urbains et à enjeux (risques) où la construction est surveillée avec une vigilance et une exemplarité en matière de sanctions renforcées.
- Traduire la réglementation locale pour qu'elle soit comprise de tous. La manière dont les règles sont exprimées influence la compréhension des documents ; les acteurs du fonciers (architectes, notaires, géomètres, avocats...) gagnent à être associés à l'écriture des règles.

MAITRISER L'ARSENAL JURIDIQUE EXISTANT

Il ressort des COP Foncier le constat suivant :

- Le montant des amendes, les délais de prescription (...) fixés par la loi ne sont pas perçus comme devant être modifiés. L'enjeu repose sur leur application et sur l'absence de sanctions véritablement exécutées (une seule démolition en Guadeloupe ces quarante dernières années...). Pourtant l'arsenal juridique (sur le champ pénal, civil et administratif) existe et est considéré comme suffisamment solide notamment depuis l'Ordonnance du 18 septembre 2019 prise en application de la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice. En effet celle-ci a renforcé les pouvoirs du Maire notamment pour les mises en demeure et astreintes. Toutefois il est ressenti que ces dispositions sont insuffisamment connues et sans mise en œuvre concrète sur le terrain.
- L'exercice efficace de la police de l'urbanisme repose sur la réactivité (la flagrance) et l'intervention de la puissance publique dès les premiers signes d'une irrégularité.

Il est donc recommandé de :

- Permettre aux élus locaux de mieux connaître et comprendre leurs capacités à agir : les différents types d'infraction, les causes d'exonération de responsabilités, les personnes habilitées à constater, l'obligation de dresser un PV, les effets d'une absence d'intervention de la collectivité, les sanctions encourues, les pouvoirs réels des élus locaux inscrits dans le droit. Il convient d'amplifier l'offre de formations locales (avec notamment le CNFPT et les associations départementales de maires) à l'échelle des intercommunalités.
- Savoir-faire recours à la justice que lorsque les outils juridiques mobilisables localement l'ont été, notamment les dispositions des articles L 481-1 à L 481-3 du code de l'urbanisme qui octroient au maire des pouvoirs de mise en demeure, d'astreinte et de consignation. Ces dispositions gagnent à être vues par les élus locaux comme un préalable utile à l'action en justice.

**AUTORISER LA DELEGATION AU PRESIDENT DE L'INTERCOMMUNALITE DES
POUVOIRS DE MISE EN DEMEURE, ASTREINTE ET CONSIGNATION DES
ARTICLES L 481-1 A L 481-3 DU CODE DE L'URBANISME**

Il ressort des COP Foncier le constat suivant :

- A l'échelle uniquement communale, la police de l'urbanisme peine à s'exercer dans la sérénité. Des agents assermentés attestent craindre des représailles. Le besoin de coopération entre communes au sein de l'intercommunalité s'en trouve très nettement renforcé.
- Les liens de proximité entre les maires et les citoyens pétitionnaires rendent souvent délicates les injonctions de régularisation des infractions. La prise de distance s'avère souvent nécessaire et le président de l'intercommunalité pourrait participer, aux côtés du maire, à faire respecter les règles d'urbanisme local en prenant la responsabilité des mises en demeure, astreintes et consignations.
- Il convient d'étoffer la capacité à agir du maire en ce qu'il peut être épaulé par le président de l'intercommunalité.
- Des compétences techniques sont mobilisables dans les intercommunalités d'autant que des services intercommunaux d'instruction sont désormais en place dans certaines d'entre elles.

Il est donc recommandé de :

Autoriser par la loi, par modification du code de l'urbanisme ou du CGCT (cf. art. L. 5211-9-2), une possibilité pour le maire de déléguer au président de son intercommunalité, son pouvoir en matière de mise en demeure, astreinte et consignation :

- Cette délégation n'emporterait pas un transfert ni une délégation des pouvoirs de police de l'urbanisme dans son ensemble. À l'instar des dispositions de l'article L 422-2-3 du code de l'urbanisme, la délégation de compétence qui serait limitée à la mise en demeure, astreinte et consignation, devrait être confirmée après chaque renouvellement du conseil municipal ou après l'élection d'un nouveau président de l'intercommunalité.
- Cette délégation de compétence n'aurait pas à être conditionnée à l'exercice par l'intercommunalité de la compétence PLU.
- Il conviendrait d'autoriser que cette délégation puisse être subdéléguée à un membre du bureau, par le président de l'intercommunalité, pour les affaires concernant la commune dont il est élu.
- Il conviendrait de permettre cette délégation à la libre volonté de chacune des communes (sans qu'elle soit nécessairement opérée par toutes les communes de l'intercommunalité) et de permettre au président de l'intercommunalité de la refuser.

RENFORCER LES CONTROLES DES LE COMMENCEMENT DES TRAVAUX

Il ressort des COP Foncier le constat suivant :

- L'exécution des autorisations d'urbanisme fait l'objet d'un suivi jugé très largement insuffisant.
- La Déclaration Attestant l'Achèvement et la Conformité des Travaux (DAACT) permet d'informer la collectivité de la fin des travaux et certifie la conformité du projet à l'autorisation d'urbanisme. La DAACT ferme au bout de trois mois toute possibilité de contestation par la collectivité.
- Dans les faits les DAACT comme les DOC (déclarations d'ouverture de chantiers) sont très loin d'être systématiquement opérées par les pétitionnaires. Les nombreux manquements à cette obligation sont préjudiciables et rarement sanctionnés. Le contrôle de conformité et de récolement ne sont pas systématiquement conduites par la collectivité.
- Il est trop méconnu en outre que le défaut de DAACT peut être préjudiciable pour le propriétaire avec notamment des entraves et recours possibles par l'acquéreur lors de la vente du bien.

Il est donc recommandé de :

- Encourager la systématisation de visites régulières sur le terrain permettant tout le long de la construction de s'assurer de la conformité avec l'autorisation délivrée et ce jusqu'à l'achèvement des travaux.
- Inclure l'enjeu de la DAACT et de la DOC dans la communication sur l'autorisation d'urbanisme (cf. recommandation n°15)

**FAIRE DES ACTEURS DE LA SPHERE PRIVEE DES PROMOTEURS DU RESPECT
DES REGLES D'URBANISME**

Il ressort des COP Foncier le constat suivant :

- L'infraction aux règles d'urbanisme affecte de multiples acteurs : on vend des constructions sans autorisations (notaires, agents immobiliers...) ce que la loi n'interdit pas à condition de bien en informer le propriétaire, on assure des constructions sans autorisations (assureurs)... L'urbanisme est une affaire collective, multi acteurs.
- En outre-mer, notaires, géomètres, agents immobiliers, assureurs doivent participer à l'évolution positive des territoires et contribuer à la sensibilisation de l'importance des règles d'urbanisme auprès de leurs clients.
- D'une manière générale, les auto-constructeurs, qui bâtissent eux-mêmes leur demeure, éprouvent de très grosses difficultés à obtenir un prêt bancaire. A Mayotte notamment, il est fréquent (et de fait inquiétant) que des administrés souscrivent des prêts à la consommation pour pouvoir construire.

Il est donc recommandé de :

- Que tous les acteurs liés à la problématique de la construction (assureurs, notaires, agents immobiliers, banquiers, constructeurs, architectes...) soient mobilisés en faveur du respect local des règles d'urbanisme par le biais de travaux et conventionnement avec leurs fédérations professionnelles nationales et locales.
- Faire de ces acteurs de la sphère privée des parties prenantes des conférences territoriales du foncier.
- Faire de ces acteurs des vecteurs de la communication et de la sensibilisation auprès du grand public sur l'importance du respect des règles d'urbanisme.

Conférence des Parties sur le foncier :
une initiative de l'association Interco' Outre-mer

Des recommandations sur le sujet de la
Planification

DÉFI FONCIER : UNE MOBILISATION CROISÉE
DES ACTEURS POUR DÉPASSER LES BLOCAGES

**CLARIFIER ET FORMALISER LA RELATION ÉTAT – COLLECTIVITE LORS DE
L'ÉLABORATION D'UN PLU(I)**

Il ressort des COP Foncier le constat suivant :

- Les relations entre l'État et les collectivités locales, auteurs des documents locaux de planification et d'urbanisme, souffrent d'un manque de clarté dans leurs objectifs : accompagnement ou contrôle ? Pilotage stratégique ou encouragement à l'exercice local d'une compétence décentralisée ?... Les postures sont souvent perçues comme contre-productives.
- Les PAC (Porté à Connaissance) de l'État, lorsqu'ils sont élaborés, comportent des parties techniques et réglementaires (contraintes et servitudes) mais aussi de multiples éléments stratégiques souvent perçus comme des atteintes à la responsabilité locale. Il revient à l'État de rappeler les contraintes (qui découlent des cadres nationaux et des documents supra), de vérifier les règles d'urbanisme, et de s'assurer que le PLU respecte ses limites légales. Il est cependant fait le constat d'une certaine dérive avec des PAC s'approchant de l'esprit d'un PADD et souvent d'une posture de l'État manquant de considération des particularités locales.
- Il convient d'encourager un esprit de collaboration et d'en fixer les modalités. L'effectivité et surtout la clarté de la relation État-Collectivités locales ne sont pas suffisantes pour être à la hauteur des enjeux et du besoin d'actions coordonnées envers la population.

Il est donc recommandé de :

- Instaurer le principe d'un débat et d'une consignation du débat entre la collectivité locale et l'État local visant à préciser les contours de la relation État-Collectivités locales lors de l'élaboration ou la révision d'un document d'urbanisme. Conduire ce débat dès réception par les services de l'État de la délibération prescrivant le document d'urbanisme.
- Conduire un débat au parlement sur le sujet de la relation État-Collectivités locales en outre-mer sur le sujet de l'urbanisme local.

**ZAN : PLUS ENCORE QU'ADAPTER LES REGLES A L'OUTRE-MER, INVERSER
LE REGARD**

Il ressort des COP Foncier le constat suivant :

- L'appropriation politique et technique de l'enjeu de la sobriété foncière s'affirme progressivement mais nombre de collectivités ressentent les bouleversements réglementaires engendrés par le ZAN comme une contrainte imposée. S'il est nécessaire de dédramatiser cette perception, il convient d'être lucide sur les raisons stratégiques, culturelles et techniques qui alimentent les crispations. Celles-ci se focalisent surtout sur l'enjeu résidentiel ; l'enjeu de la sobriété foncière est encore moins appréhendé en ce qui concerne les espaces économiques.
- Plus particulièrement à Mayotte et en Guyane, le ZAN est jugé inapplicable car s'il est facile de mathématiquement fixer des objectifs de réduction foncière (sur la base du passé) ; il n'est pas possible de fixer des objectifs de projection (anticiper les besoins du futur). Planifier à l'heure du ZAN, ce sont contraintes et incompréhensions avec l'accroissement soutenu et imprévisible de la population. On y fixe comme ailleurs la décennie 2011- 2021, comme la décennie de référence pour la consommation foncière mais ni à Mayotte ni en Guyane, ce n'est une référence possible. Les territoires sont en pleine évolution, les besoins ne font qu'augmenter ; il y a un impératif de rattrapage.
- Le cadre du ZAN reste mal connu et vu comme « étatique ». Les données socles sont mal partagées (sur la méthode comme sur le fond ; sur le qualitatif comme sur le quantitatif).
- Les objectifs calendaires pour le ZAN sont intenables. Impossible pour les SAR d'être arrêtés dans les temps. Une ambiguïté persiste : l'impact immédiat d'un SAR « non climatisé » a été effacé par loi ZAN mais les deadlines (fev. 2027 et fev. 2028) pour les SCOT et PLU sont inchangées.

Il est donc recommandé de :

- Conduire d'urgence un travail parlementaire sur le sujet du ZAN en Outre-mer. Il viserait à dépasser la logique d'amendements qui repousse le calendrier ; faire de ce débat une occasion d'un débat de fond sur l'exercice local de l'urbanisme en Outre-mer.
- Dépasser le regard mathématique : partir du projet, de l'évolution du territoire, de l'esprit de son devenir avant de définir le quota foncier.
- Consolider dans la loi la considération faite de l'urbanisation informelle spontanée au regard de la consommation foncière dans les guides du ministère (page 15 du premier fascicule ; chapitre « Habitat illicite et cabanisation ») en ce qu'elle peut avoir un caractère irréversible et qu'il convient de la considérer, particulièrement en outre-mer, comme un espace urbanisé.

INTERROGER, POUR L'OUTRE-MER, LE ZONAGE DU PLU

Il ressort des COP Foncier le constat suivant :

- De manière beaucoup plus évidente que dans l'hexagone, il y a, en outre-mer, de nombreux espaces qui ne sont ni vraiment urbanisés, ni vraiment agricoles. A mi-chemin entre une vocation agricole et une vocation d'habitation, ils sont les fruits d'un mitage dans le temps qu'il convient certes de juguler mais aussi de considérer dans ses particularités.
- On ne peut ni zoner en « à urbaniser » (AU) des espaces aussi vastes ni considérer le zonage agricole (A) leur être bien adapté eu égard à leur vocation également résidentielle que les STECAL, secteurs par définition de taille très limitée, ne permettent pas de considérer.
- Espaces à forts besoin de réorganisation auxquels il faut pouvoir appliquer des règles spécifiques. Il faut reconnaître l'existence de ce mitage et pouvoir lui dédier des règles précises.

Il est donc recommandé de :

- Étudier la possibilité d'instituer dans le code de l'urbanisme, spécifiquement pour l'outre-mer, un cinquième type de zone (aux côtés des zones A, N, AU, U) pouvant s'intituler « Rural Mixte ».
- Accompagner une utilisation pertinente de ce nouveau zonage ; en faire un levier de modernisation de ces espaces à l'encontre de la poursuite du mitage.

**AMELIORER LA QUALITE DES RECENSEMENTS ET PROJECTIONS
DEMOGRAPHIQUES**

Il ressort des COP Foncier le constat suivant :

- Un PLU est juridiquement fragile et stratégiquement inadapté s'il s'élabore sur de mauvaises considérations démographiques. Or le recensement démographique est en bute à des difficultés spécifiques en Outre-mer et particulièrement vives en Guyane et à Mayotte. Il est souvent considéré que la population officiellement admise ne reflète pas la situation réelle.
- Il y a, de fait, un décalage entre le début du recensement et la publication des chiffres officiels pouvant amener à considérer que c'est la population N-3 qui serait la plus consolidée... Or, trois ans c'est particulièrement long dans les collectivités où l'on observe les plus forts taux de natalité en France (2 premières maternités au niveau national en Guyane et à Mayotte) ainsi qu'une immigration soutenue.
- Des désaccords persistent sur les méthodes de calculs jugées aléatoires considérant notamment la difficulté pour les recenseurs d'accéder aux secteurs d'habitats spontanés et l'inadaptation ou l'insuffisance des outils mobilisés (drones, nombre de lignes téléphoniques, recensement des volumes de déchets...). La difficile évaluation des phénomènes migratoires et des populations illégales (orpailleurs, pêcheurs illégaux...) contribue à distiller le doute sur la véracité et la qualité des estimations démographiques.

Il est donc recommandé de :

- Diligenter, auprès de l'IGEDD (Inspection générale de l'Environnement et du Développement Durable), une mission d'expertise et de propositions sur les techniques et moyens mobilisés par l'INSEE (Institut National de la Statistique et des Études Économiques) dans le cadre des recensements en Outre-mer.
- Mettre en place des systèmes expérimentaux en se rapprochant des méthodes de pays aux contextes démographiques similaires.

**RENFORCER, AUTOUR DES DOCUMENTS D'URBANISME, LA CONCERTATION
ET LA PARTICIPATION CITOYENNE**

Il ressort des COP Foncier le constat suivant :

- En outre-mer en général, plus encore à Mayotte et en Guyane, l'appropriation citoyenne des documents d'urbanisme reste faible (avec notamment pour corolaire, la construction sans autorisation d'urbanisme).
- L'élaboration des documents locaux doit être une occasion de sensibiliser les populations aux normes et contraintes ; d'autant que les catastrophes et risques naturels peuvent faciliter cette acceptation.

Il est donc recommandé de :

- Impliquer, par des outils de concertation adaptés et renouvelés, les citoyens (dans leur diversité sociale, d'âge ou d'origine) dans l'élaboration des documents de planification ; dépasser, grâce à la visibilité du projet d'ensemble, la focalisation individuelle sur le zonage applicable à sa propre parcelle.
- Privilégier l'échelle du quartier pour encourager l'expression (place primordiale de l'oralité en Outre-mer), le recueil des souhaits et besoins.
- S'appuyer, pour la sensibilisation des enfants et adolescents, sur des classes participatives.
- Insérer dans les programmes scolaires des temps de sensibilisation aux enjeux d'urbanisme dans une logique de responsabilisation.



Remerciements

Interco' Outre-mer adresse ses vifs remerciements à ses intercommunalités adhérentes, aux communes et collectivités, aux fédérations professionnelles ou d'élus, aux agences d'urbanisme, aux agences et directions d'État, aux professionnels du droit, du notariat et autres acteurs (généalogistes, géomètres...), aux parlementaires... qui ont pu contribuer d'une manière ou d'une autre, par leur expertise ou leur pratique de terrain, à l'émergence de ces recommandations.

Interco' Outre-mer conserve l'entière propriété des recommandations formulées dans le cadre de ce travail et précise qu'aucune autre personne ou entité n'est engagée par ces propositions.



Conférence des Parties sur le foncier en Outre-mer

Animation et rédaction

Caroline CUNISSE - Intercó' Outre-mer

06 76 97 36 08 / c.cunisse@interco-outremer.fr

Philippe SCHMIT - Urba Demain

06 87 01 17 57 / p.schmit@urbademain.com