

PS 352
Admin

**LES INSTRUMENTS JURIDIQUES
DE LA POLITIQUE FONCIERE.**

TOME II.

**Par
Francis HAUMONT**

**Licencié en droit
Licencié en aménagement du
territoire et en urbanisme**

**Dissertation présentée en vue
de l'obtention du grade légal
de Docteur en Droit.**

UNIVERSITE CATHOLIQUE
LOUVAIN-LA-NEUVE
FACULTE DE DROIT
BIBLIOTHEQUE

**LOUVAIN-LA-NEUVE
SEPTEMBRE 1988**

50733
482
9/11/90

PARTIE IV

LE REGIME JURIDIQUE DES PLUS-VALUES ET DES MOINS-VALUES

Préambule.

Sur les terrains dont ils sont propriétaires, les pouvoirs publics sont à même de garder un contrôle quasiment complet. Le fait que les terrains soient utilisés par des particuliers ne constitue pas un obstacle dès lors que leur utilisation est octroyée sur base d'un droit d'emphytéose, par exemple.

Cependant, sur les terrains qui ne sont pas ou plus leur propriété, les pouvoirs publics limitent leur contrôle sur l'usage du sol par les biais des mesures déterminant, de manière plus ou moins précise, la destination des parcelles.

Or, nous l'avons vu dans la première partie du livre II de cet ouvrage, les mesures d'affectation du sol sont à l'origine de plus-values et de moins-values foncières qui, lorsqu'elles touchent des terrains appartenant aux particuliers, constituent pour eux un enrichissement ou une perte dont ils ne sont en rien responsables.

Il en va de même lorsque leur terrain avoisine d'autres fonds sur lesquels les pouvoirs publics érigent des équipements collectifs qui tantôt seront source de plus-values pour les terrains contigus, tantôt source de moins-values.

Ces situations sont à l'origine d'un certain nombre de mécanismes : ceux qui tentent de récupérer au profit de la collectivité ces plus-values, et ceux qui s'efforcent d'atténuer, pour ceux qui en sont victimes, les moins-values foncières.

Comme on le constatera à l'examen des différents mécanismes de récupération des plus-values, les outils juridiques utilisables ressortissent rarement du droit de l'urbanisme sensu stricto, mais trouvent plus souvent leur fondement dans le droit fiscal.

En revanche, en ce qui concerne les mécanismes d'indemnisation des moins-values, le procédé, en théorie le plus efficace, a été mis en place par la législation de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

CHAPITRE I
LA RECUPERATION DES PLUS-VALUES

Introduction.

Les interventions qu'entendent mener les autorités publiques sur les phénomènes de plus-values foncières tournent autour d'un unique objectif : la récupération au moins partielle de ces profits.

Cette récupération peut avoir lieu tantôt par le biais de la participation des propriétaires aux frais d'équipements collectifs, tantôt, directement, par des prélèvements fiscaux, tantôt encore, indirectement, par des récupérations en nature ou en argent mais qui ne constituent pas des impôts.

Section 1 : La récupération des plus-values par le biais de la participation aux frais d'équipements collectifs.

Dès lors que l'on constate que des plus-values foncières affectant certains terrains trouvent leur source dans la réalisation de l'amélioration de la voirie, une manière de récupérer au moins partiellement en plus-values consiste à faire participer les citoyens - et plus spécifiquement - les propriétaires - aux frais de ces équipements collectifs.

La participation des propriétaires aux frais d'équipement peut avoir lieu soit sur base d'une taxation forfaitaire, la taxe de quotité, soit sur base du coût réel des travaux, la taxe de répartition.

Nous examinerons, comme exemple de taxe forfaitaire, la taxe communale d'urbanisation et, comme exemple de taxe de répartition, la taxe de remboursement de frais de voirie.

§1. La taxe communale d'urbanisation.

Ce n'est que depuis peu qu'on a envisagé le forfait comme mode alternatif de participation des propriétaires aux frais d'équipements communautaires.

Si le Ministre de l'Intérieur avait déjà admis, il y a quelques années, le principe d'une taxe forfaitaire d'équipement (1), c'est par sa circulaire du 25 juillet 1979 que le Ministre a donné aux communes des directives en vue de l'instauration, à partir de l'année 1980, d'une taxe communale d'urbanisation (2).

(1) Ministère de l'Intérieur, circulaire du 30 juillet 1976 relative à l'élaboration des budgets communaux pour 1977.

(2) Ministère de l'Intérieur, circulaire du 25 juillet 1979. Pour un commentaire de cette circulaire, Cfr J.M. LEBOUTTE, "La taxe communale d'urbanisation", Mouv. com., 1980, pp. 3-6.

1. Principe de la taxe communale d'urbanisation.

L'idée à la base de la création de ce nouveau type de taxe était de trouver un système plus simple que celui des taxes de remboursement en prévoyant une taxe forfaitaire et qui ne serait pas liée à l'exécution de tels travaux, à tel endroit, à tel moment précis.

Le Ministre s'explique sur ce projet : "La justification de cette imposition consiste en une contribution de tous les propriétaires bénéficiant déjà d'un équipement aux dépenses qui seront effectuées à l'avenir par la commune en matière de travaux de voirie. D'une part, comme ces travaux procurent une plus-value aux propriétés riveraines, il est équitable que les propriétaires qui profitent déjà d'équipements contribuent à l'urbanisation de la commune, tout comme les propriétaires qui bénéficieront des travaux futurs et seront également soumis à la taxe. D'autre part, la perception d'une telle taxe annuelle à un taux modéré mais sans limitation de durée, sera ressentie moins durement par les redevables que les taxes de remboursement et permettra aux communes de mieux planifier les travaux et leur financement".(1).

2. Nature de la taxe communale d'urbanisation.

La taxe d'urbanisation est une taxe annuelle directe perçue en vue de couvrir trois catégories précises de dépenses communales à savoir :

- a) l'équipement de voirie, c'est-à-dire le revêtement de la chaussée en matériaux durs et les bordures ;
- b) la construction des égoûts ;
- c) la construction de trottoirs auxquels sont assimilées les zones piétonnes.

3. Champ d'application de la taxe communale d'urbanisation.

Est redevable de la taxe communale d'urbanisation, tout propriétaire, au 1er janvier de l'année d'imposition, d'un ou de plusieurs biens immobiliers, bâtis ou non bâtis, situés à front d'une voie publique pourvue, au 1er janvier de l'année d'imposition, d'un ou de plusieurs des équipements qui peuvent être couverts par cette taxe.

(1) Voy. supra, p. 308, note 62.

La circulaire précise que :

- "il n'y a pas lieu d'opérer une distinction entre la voirie appartenant à la commune et celle relevant d'un autre pouvoir public"
- "la taxe est due par le seul fait que l'équipement existe, quel que soit le moment où il a été réalisé".

Selon la circulaire, il existe un certain nombre de contribuables qui peuvent être exonérés de la taxe annuelle d'urbanisation. Outre ceux qui sont exonérés en vertu de dispositions légales ou réglementaires ou de la jurisprudence administrative, sont également exonérés de cette taxe (1) :

- a) les propriétaires de terrains à bâtir non bâtis situés dans les parties rurales déterminées comme telles par un plan de secteur, un plan d'aménagement ou, à défaut, par le conseil communal ; toutefois le juge pourrait légalement décider que cette exemption établie par un règlement communal n'est pas applicable aux terrains sur lesquels des constructions destinées aux exploitations agricoles peuvent être érigées (2).
- b) les propriétaires de terrains sur lesquels il n'est pas permis de bâtir, en vertu d'une décision de l'autorité, ou pas possible de bâtir ;
- c) les propriétaires (ou leurs ayants droit) qui ont acquitté dans le prix d'achat de leur bien, les frais d'équipement réalisés par un lotisseur ; cette exonération est limitée à une période de vingt ans prenant cours à la date de la première occupation ;
- d) les propriétaires (ou leurs ayants droit) qui ont payé une taxe de remboursement sur la construction de voirie, d'égoûts ou de trottoir (3). Cette exonération est limitée à une période de dix ans prenant cours au 1^{er} janvier suivant la date d'exigibilité du dernier paiement (par tranches annuelles) de pareilles taxes de remboursement. De plus, cette exonération ne pourra s'appliquer que pour une taxe de même nature. C'est ainsi que, si un contribuable a supporté une taxe de remboursement sur la construction d'égoûts, il ne sera exonéré que pour la part de la taxe d'urbanisation afférente à la construction d'égoûts .

4. Montant de la taxe communale d'urbanisation.

La taxe est calculée par mètre courant de longueur de la propriété à front de voirie et ne peut excéder 300 FB par mètre pour autant que les trois équipements existent. Cela signifie que ce maximum doit être réduit si la propriété ne dispose que d'une ou de deux sortes d'équipements.

(1) Sur la légalité de l'exonération, voy. Cass, 29 octobre 1968, J.P.D.F.F., 1968, p. 425.

(2) Cass., 1^{er} février 1980, Pas., 1980, I, 643 ; contra Cass., 24 mars 1976, Pas., 1976, I, 818.

(3) Sur la taxe de remboursement, voy. infra, pp. 312 et s.

Pour les propriétés non riveraines de la voirie, mais qui y ont accès, la longueur à prendre en considération est celle de la façade parallèle à l'axe de la voirie.

Pour les propriétés jouxtant deux voiries équipées, seule la plus grande longueur à front de voirie doit être prise en considération. Par analogie, ceci vaut pour les propriétés non riveraines qui auraient des accès à des voiries différentes (1).

Dans le cas où le bien taxé est un immeuble à appartements multiples, la taxe est répartie entre les propriétaires au prorata des parts de ceux-ci dans les parties communes, la cotisation minimale représentant toutefois, par appartement, l'équivalent de 5 mètres courants.

Afin d'éviter les formalités de recouvrement non rentables, la cotisation minimum devrait être fixée forfaitairement à 500 F par propriété taxable.

D'autre part, en vue d'empêcher une taxation excessive, un taux réduit peut être prévu par le conseil communal pour la portion dépassant une certaine longueur, de l'ordre de 10 mètres, par exemple, pour les maisons unifamiliales.

5. Utilisation des recettes provenant de la taxe d'urbanisation.

Les recettes provenant de la taxe d'urbanisation doivent être comptabilisées en recettes ordinaires et ensuite être transférées au service extraordinaire, afin de faciliter le contrôle de leur utilisation, sans toutefois qu'il puisse y avoir d'affectation propre.

Cependant, ces recettes pourront servir au remboursement anticipatif d'emprunts contractés pour réaliser les travaux d'équipement.

§ 2. La taxe de remboursement.

Quand la contribution des citoyens aux frais d'équipement est calculée sur base du coût réel des travaux, on parle de taxe de répartition qui, en ce qui concerne la voirie, est appelée taxe de remboursement.

(1) J.M. LEBOUTTE, op. cit., p. 4.

1. Principe de la taxe de remboursement.

La création d'une rue et son adaptation aux besoins futurs d'une commune engendrent pour elle des frais énormes, même déduction faite des subventions qu'elle pourrait recevoir.

Les autorités communales ont cependant la possibilité de récupérer ces dépenses en imposant aux propriétaires riverains une taxe ou plus exactement diverses taxes : la taxe d'ouverture de rue, la taxe d'élargissement de rue, la taxe de revêtement de voirie, la taxe d'égoût, etc....

La justification de ces taxes se trouve dans l'accroissement de la valeur des propriétés riveraines consécutif à ces travaux. Par conséquent, on a considéré qu'il était normal que ce soient les bénéficiaires de ces aménagements qui supportent la charge de ces réalisations et non les pouvoirs publics (1).

Un des principes fondamentaux est évidemment que le règlement-taxe ait une portée générale. En d'autres termes, il doit "s'appliquer à toutes les rues devant faire l'objet de travaux communaux, et pas seulement à certaines d'entre elles" (2).

Ceci ne va pas sans poser quelques problèmes quant à l'égalité de traitement des citoyens de la commune. C'est ainsi, par exemple, que les habitants riverains, au sein de la commune, d'une voirie provinciale ou de l'Etat, n'auront pas à supporter cette taxe de recouvrement. Autre exemple d'un déséquilibre certain : celui de l'équipement d'une voirie, anciennement petite rue résidentielle, aujourd'hui desserte d'une industrie importante engendrant un charroi en proportion. L'aménagement coûteux de la voirie pourra être répercuté à charge des riverains alors que le réel bénéficiaire est l'entreprise qu'elle dessert.

Un arrêt récent du Conseil d'Etat considère, sur ce point que, puisque les taxes de répartition tendent à faire compenser par les habitants qui sont censés en tirer un profit personnel, les dépenses faites par la commune, il faut qu'il y ait un lien de causalité raisonnable entre la taxe et les travaux, plus précisément entre les dépenses que les travaux entraînent et les avantages qui en découlent (3).

(1) La Cour de Cassation a précisé que "le fondement juridique d'une taxe de recouvrement n'est pas l'éventuelle plus-value acquise par les propriétés contiguës, mais bien l'obligation générale des communes à veiller à la police et à la sécurité des routes" (Cass. 24 oct. 1975, J.D. 1976, p. 97). Voy. dans le même sens, C.E., n° 18.942, 27 avril 1976, Vermaut.

(2) J. HOEFFLER, La spéculation immobilière en Belgique, Cahiers d'Urbanisme, n° 51, p. 18 ; Cass., 16 nov. 1966, Pas., 1967, I, 353.

(3) C.E., n° 23.155, 26 avril 1983, Ville d'Alost.

2. Nature de la taxe de remboursement.

On doit considérer que la taxe de remboursement est une taxe directe (1), annuellement perçue, normalement pendant la durée de remboursement de l'emprunt contracté par la commune pour la réalisation des travaux. Toutefois, le redevable peut, en tout temps, se libérer de cette taxe en versant à la commune le montant restant dû.

3. Types de taxes de remboursement (2).

Peuvent faire l'objet d'un règlement-taxé, les taxes de remboursement :

- sur l'acquisition de l'assiette des voies publiques - sur l'équipement de voirie (terrassément, revêtement, bordures, etc...),
- sur les égoûts ainsi que sur les branchements d'égoûts, les entretiens d'égoûts,
- sur la création de trottoirs,
- sur la création ou l'extension du réseau de distribution d'eau,
- sur les immeubles raccordés au réseau de distribution d'eau.

A titre d'exemple, les dépenses récupérables relatives à l'acquisition de l'assiette des voies publiques couvrent les frais d'élaboration des plans, le prix d'acquisition des terrains, la valeur des terrains affectés par la commune, les frais d'acte, les frais judiciaires (3)

Il est à noter qu'une commune n'est pas fondée à réclamer par le biais d'un règlement-taxé, le remboursement de frais de voirie lorsque les travaux accomplis, soumis à l'obtention d'un permis de bâtir, l'ont été sans permis préalable (4).

(1) J. DAMS, op. cit., pp. 246-249.

(2) Voy. J. DAMS, op. cit., pp. 70-71 et les règlements-taxé types établis par l'Union des villes et des communes Belges.

(3) Cass., 16 juin 1964, Journ. prat. dr. fisc. et fin., 1964, p. 267 ; Cass., 15 janvier 1982, J.T., 1984, p. 138.

(4) Cass., 27 septembre 1984, Amén., 1986, p. 13.

4. Champ d'application de la taxe de remboursement.

Est redevable de la taxe communale de recouvrement tout propriétaire, au 1^{er} janvier de l'année d'imposition, d'un ou de plusieurs biens immobiliers, bâti(s) ou non bâti(s), situé(s) le long des voies publiques ou des parties de voies publiques à créer, à élargir, à redresser ou à prolonger ou encore à équiper des infrastructures dont le coût est récupérable.

Cependant, comme pour la taxe communale d'urbanisation, il existe un certain nombre de contribuables qui peuvent être exonérés de la taxe de remboursement (1).

- a) les contribuables exonérés en vertu de dispositions légales ou réglementaires ou de la jurisprudence administrative (2) ;
- b) pour ce qui est de la taxe de remboursement de l'acquisition de l'assiette de la voirie, le propriétaire qui cède gratuitement la moitié du terrain situé au droit de sa propriété et nécessaire à la création, à l'élargissement, au redressement ou au prolongement de la voie publique (3). Cette moitié ne doit pas excéder 12 mètres carrés par mètre courant de façade (15 m² à titre exceptionnel) (4). Si le propriétaire cède plus que ladite partie de la voie publique, il lui est dû une indemnité proportionnelle; s'il cède moins, il est soumis à la taxe pour la différence ;
- c) le propriétaire de terrains non bâtis situés dans les parties rurales de la commune, déterminées comme telles par le conseil communal (5) ;
- d) les propriétaires des terrains sur lesquels il n'est pas permis, en vertu d'une décision de l'autorité (6), ou pas possible de bâtir (7);

(1) Voy. supra, p. 310, note (1).

(2) Cass., 2 février 1977, Pas., I, p. 601.

(3) Cass., 2 mai 1967, J.T., 1967, p. 48.

(4) Ministère de l'Intérieur, circulaire du 13 septembre 1961 relative aux taxes communales de remboursement sur les travaux de voirie et d'hygiène.

(5) Cass., 8 septembre 1970, Pas., 1971, I, 22; Cass., 23 juin 1976, J.D.F., 1976, p. 351.

(6) Il n'y a pas d'exonération lorsque le propriétaire n'est autorisé à ériger sur les parcelles que des constructions déterminées (Cass., 24 mars 1976, Pas., 1976, I, 818; contra Cass., 1^{er} février 1980, Pas., 1980, I, 653).

(7) Il en va de même des propriétés non bâties dont la profondeur moyenne n'excède pas 8 mètres (circ. Min. de l'Intérieur, 13 septembre 1961).

- e) en ce qui concerne les taxes de raccordement soit au réseau d'égoûts, soit au réseau de distribution d'eau, les propriétaires des immeubles qui ne sont pas techniquement raccordables au réseau. Ne bénéficient pas de l'exonération, les propriétaires qui ne souhaitent pas raccorder leur immeuble à de tels réseaux, alors qu'ils pourraient le faire (1).

5. Montant de la taxe de remboursement.

La taxe de remboursement étant une taxe de répartition le principe est de répartir le total des dépenses récupérables au prorata de la longueur des façades. La taxe de remboursement s'établit donc selon la formule suivante:

Dépenses récupérables	
-----	prix unitaire par
Longueur totale des propriétés	mètre de façade
à front de voirie	

Ce prix unitaire par mètre de façade peut être imposé à 100 % aux propriétaires (2) ou à un taux moindre qui ne devrait cependant être inférieur à 25 %, comme on le conseille aux communes (3).

6. Utilisation des recettes provenant de la taxe de remboursement.

Les mêmes principes que ceux évoqués lors de l'analyse de la taxe communale d'urbanisation sont en vigueur en ce qui concerne la taxe de remboursement (4).

7. Coexistence de la taxe d'urbanisation et des taxes de remboursement.

Il est évident que le recours à la taxe communale d'urbanisation a un impact fondamental sur la possibilité pour les autorités communales de continuer à utiliser le système des taxes de remboursement.

Il est important de préciser au préalable, que les communes ne sont pas obligées de remplacer les taxes de remboursement par la taxe d'urbanisation. Celles qui le souhaitent sont autorisées à s'en tenir au système de la taxe de remboursement (5).

(1) C.E., no 21.988, 9 février 1982, Brungs.

(2) Voy. ce que nous avons dit au sujet de l'impact des subventions sur les taxes de remboursement, supra, pp. 320 et s.

(3) J. DAMS, op. cit., p. 258.

(4) Voy. supra, p. 311.

(5) Ministère de l'Intérieur, circulaire du 13 septembre 1961.

De toute façon, les frais de voirie récupérables par le biais de la taxe d'urbanisation ne comprennent pas l'acquisition de l'assiette de la voirie.

Cela signifie que la taxe d'urbanisation ne peut pas coexister avec les taxes de remboursement, sauf avec la taxe sur l'acquisition de l'assiette des voies publiques. Concrètement, toujours selon la circulaire, l'instauration de la taxe communale d'urbanisation doit s'accompagner de l'abrogation par le conseil communal des taxes de remboursement encore en cours, à l'exception de la taxe sur l'acquisition de l'assiette des voies publiques.

Il est à noter que cette abrogation postule le remboursement, au prorata des annuités restant à courir, à ceux qui ont versé leur taxe de remboursement en capital (1).

Section 2. La récupération des plus-values d'urbanisation.

Il n'est pas aisé, en ce qui concerne la récupération des plus-values d'urbanisation, de faire systématiquement la distinction entre une récupération "forfaitaire" et une récupération "réelle". Nous nous en tiendrons donc à la classification en récupération en nature ou en argent, tout en mentionnant le caractère forfaitaire ou réel de la base sur laquelle la récupération est effectuée quand celui-ci est clairement établi.

§ 1. La récupération en nature.

La récupération en nature des plus-values d'urbanisation a lieu presque exclusivement par le biais des charges d'urbanisme qui peuvent être imposées à l'occasion de l'octroi du permis de lotir.

A. Les charges d'urbanisme (2).

L'imposition de charges d'urbanisme ne se pratique qu'à l'occasion des lotissements (3). Ces charges d'urbanisme sont la résultante d'un concours de volontés entre l'administration communale, représentée tantôt par le collège des bourgmestre et échevins, tantôt par le conseil communal, et le lotisseur à l'occasion de l'introduction des demandes de permis de lotir, même si souvent le lotisseur s'y voit quelque peu contraint.

(1) Ibidem. Il convient de préciser également que l'instauration de la taxe d'urbanisation exonère de celle-ci pendant 10 ans, les propriétaires qui ont versé une taxe de remboursement sur la construction de voirie, d'égouts et de trottoirs.

(2) En droit belge, on distingue les charges d'urbanisme des servitudes d'urbanisme. Les servitudes d'urbanisme constituent des obligations de ne pas faire tandis que les charges d'urbanisme sont des obligations de faire.

(3) Loi du 29 mars 1962, art. 58, § 1er ; Code wallon, art. 56, al. 1er.

Ces charges comprennent notamment "l'exécution à ses frais de tous travaux d'équipement des rues à créer et la réservation de terrains pour des espaces verts, des bâtiments publics et des équipements publics" (1). Sans que le législateur ne l'ait expressément prévu initialement, est comprise dans ces charges d'urbanisme la cession gratuite de terrains constitutifs de l'assiette de la voirie (2). En Région flamande, un décret du 28 juin 1985 complète explicitement dans ce sens l'article 58 de la loi organique.

1. Cession gratuite de terrains (3).

La récupération en nature par excellence, c'est évidemment la cession gratuite de terrain imposée au lotisseur. En fait, la cession gratuite de terrain constitue, à la fois, un mode de participation aux frais d'équipements communautaires et un moyen de récupérer partiellement la plus-value dont bénéficient les terrains lotis. Cela évite aux pouvoirs publics de supporter des charges collectives liées exclusivement au lotissement.

Dans les faits, la légalité de la cession gratuite a été contestée de même que son champ d'application.

Tout transfert de propriété sans indemnité, imposé par l'administration, se heurte, en principe, au prescrit formel de l'article 11 de la Constitution : "Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établie par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité".

En réalité, il ne s'agit pas d'un transfert imposé au sens strict par les pouvoirs publics puisque la cession gratuite ne peut intervenir qu'avec le consentement du propriétaire. Il ne s'agit donc pas d'une expropriation, mais d'une charge de la propriété (4).

(1) Loi du 29 mars 1962, art. 58, § 1er; Code wallon, art. 56, § 1er.

(2) C.E., n° 16.547, 9 juillet 1974, Commune de Schulen.

(3) Sur la cession gratuite, nous renvoyons pour plus de détails à J. HOEFFLER - F. HAUMONT, Les instruments juridiques de la politique foncière des villes, rapport belge, Bruylant, Bruxelles, 1978, pp. 101-161; M. BOES, Verkavelingen : bestemming en kosteloze afstand, Tijds. notar., 1983, pp. 113-120.

(4) C.E., n° 12.061, 14 novembre 1966, Braun de ter Meer. Avis du Conseil d'Etat, section de la législation, 25 août 1967, Mon. belge du 21 novembre 1967 qui rappelle que "l'obligation faite au lotisseur de céder gratuitement au domaine communal l'assiette et l'équipement de la voirie à créer dans le lotissement est une charge dont la légalité a été consacrée de longue date par la jurisprudence (Civ, Bruxelles, 17 janvier 1857, Bruxelles, 12 janvier 1858 ; Cass., 17 septembre 1859, Pas. 1860, p. 325 et s.)".

Un arrêt du Conseil d'Etat semble toutefois limiter la cession gratuite de terrain à ceux qui forment l'assiette de la voirie (1).

Or, le raisonnement que l'on tient pour justifier le transfert de l'assiette de la voirie - et des équipements érigés sur celle-ci, vaut également pour d'autres équipements collectifs.

En effet, si l'on cantonne la cession gratuite à la voirie en ce compris son assiette, on se trouve, en définitive, face à un régime similaire à celui de la taxe de remboursement (2). Cette cession gratuite n'est alors qu'une forme de participation des riverains aux frais d'équipements.

Ce qui vaut pour la voirie vaut également pour d'autres équipements publics tels les espaces verts, les écoles, etc...

"Le lotisseur qui retire le bénéfice de l'opération ne peut se soustraire aux charges qui en sont la contrepartie normale. Ce n'est pas à la communauté qu'il incombe de supporter le coût des investissements publics, et, en particulier, le prix des terrains affectés à ceux-ci, lorsqu'ils n'ont d'autre objet que de desservir le lotissement projeté. L'autorité peut, alors, refuser à bon droit le permis, si le lotisseur ne consent pas aux abandons gratuits de propriété sans lesquels l'opération ne peut être menée à bonne fin, dans le respect des intérêts légitimes de la communauté, comme ceux du lotisseur".

"La situation serait, évidemment, très différente si la commune entendait mettre à la charge du lotisseur des équipements, - et la cession gratuite de terrains -, en vue de satisfaire des intérêts collectifs sans rapport direct avec le lotissement lui-même ou débordant largement les besoins propres de celui-ci".

"La recherche d'un juste équilibre en ce domaine n'est cependant pas sans poser des questions complexes. Il arrive que la localisation dans un lotissement, parce que celui-ci constitue l'emplacement le plus approprié, d'équipements d'intérêt général tels qu'une école, un parc ou une voie de liaison importante, soit certes utile à ce lotissement, mais implique que l'on y procède à un prélèvement de terrain disproportionné, tandis que d'autres lotissements voisins, qui bénéficieraient aussi de ce service public, n'auraient pas à y contribuer".

"En pareil cas, la solution équitable consiste à répartir la charge. Ce résultat peut être atteint en déterminant, selon des normes proportionnelles, l'importance de la contribution de chacun. Si, dès lors, pour des raisons de bon aménagement du territoire, un lotisseur doit abandonner plus de terrain que ne le justifierait sa part

 (1) C.E., n°16.547 du 9 juillet 1974, commune de Schulen; Voy. égal. C.E., n° 18.157, 9 mars 1977, Gilson.

(2) Voy. supra, pp.312 et s.

contributive, la cession n'intervient plus à titre gratuit, mais à titre onéreux, déduction faite de la valeur correspondant à l'apport normal auquel ce lotisseur doit consentir. Par ailleurs, lorsque d'autres lotisseurs échappent au prélèvement parce que celui-ci s'opère sur le terrain d'autres propriétaires et non sur le leur, ce prélèvement peut être remplacé par une contribution financière compensatoire" (1).

2. Cession gratuite des équipements communautaires.

En général, du moins en ce qui concerne la voirie, la cession gratuite du terrain qui en constitue l'assiette s'accompagne de la cession, gratuite également, de l'infrastructure de la voirie (revêtement, équipements, etc...). Ce système particulier applicable aux lotissements, correspond finalement au système de la récupération des frais de voirie par le biais des taxes de recouvrement. La différence réside dans le fait que, d'une part, dans le cas des lotissements, c'est le plus souvent le lotisseur qui est le maître d'ouvrage des voiries qu'il cèdera ultérieurement à la commune (2) et, d'autre part, que, de par la charge d'urbanisme, c'est la totalité du coût de la voirie qui est mise à charge du lotisseur..

En ce qui concerne d'autres équipements, tels que plaine de jeux, centre culturel, etc..., il faut veiller à ce que le principe de la proportionnalité de la charge qui incombe au lotisseur soit respecté. On ne pourrait concevoir qu'un lotissement d'une dizaine de lots maximum entraîne l'obligation, pour le lotisseur, d'ériger à ses frais des équipements communautaires autres que ceux en rapport avec la voirie. La situation est évidemment différente pour un lotissement comptant plus de 50 à 100 lots.

La question du caractère équitable des charges imposées dans le cadre des lotissements, qu'il s'agisse de la réalisation d'équipements ou de la cession gratuite de terrain pourrait trouver une solution si des règlements généraux et/ou communaux étaient édictés sur ce point comme l'a d'ailleurs prévu le législateur (3).

B. Autres prestations en nature.

Si les charges d'urbanisme constituent le moyen par excellence de récupérer en nature les plus-values d'urbanisation, il existe d'autres prestations qui contribuent à recouvrer les frais inhérents à l'entretien des équipements collectifs. Il est évident que la dégradation de la voirie et des autres équipements communautaires grève d'une moins-value les immeubles qui en bénéficient.

(1) J. HOEFFLER et F. HAUMONT, op. cit., pp. 128-129.

(2) Le lotisseur demeure solidairement responsable pendant 10 ans avec l'entrepreneur et l'architecte de l'équipement du lotissement (Loi du 29 mars 1982, art. 57 bis, § 3, al. 2; Code wallon, art. 55, § 3, al. 2)

(3) Loi du 29 mars 1962, art. 58, al. 2 à 6; Code wallon, art. 56, al. 2 à 6.

En entretenant en bon état ces équipements, les autorités publiques permettent aux propriétaires riverains de ne pas voir leurs biens grevés d'une moins-value.

La loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux prévoit que "les dépenses relatives aux chemins vicinaux sont à la charge des communes" (1). Si les revenus de la commune sont insuffisants pour couvrir les frais d'entretien, le législateur de 1841 a permis à celle-ci de demander aux habitants des prestations en nature - une ou plusieurs journées de travail (2).

Ces prestations pouvaient, toutefois, à la demande du contribuable, être converties en somme d'argent (3).

Aujourd'hui, ces prestations sont tombées en désuétude et même leur conversion en centimes additionnels est abandonnée.

Il arrive que d'autres prestations soient exigées par la commune telles l'obligation de construire un trottoir (4) ou l'obligation de nettoyer les fossés (5). Ces prestations en nature, qui constituent de véritables impôts (6) ne sont pas exceptionnelles. Loin s'en faut si l'on en croit une étude récente consacrée aux pratiques occultes, en France, des participations en nature exigées des constructeurs en dehors de toutes dispositions légales ou réglementaires à cet effet (7).

(1) Loi du 10 avril 1841, art. 13, al. 1er.

(2) Loi du 10 avril 1841, art. 14. .

(3) Loi du 10 avril 1841, art. 15 et 16. Dans le même esprit, on peut relever l'exemple cité par J. HOEFFLER (La spéculation foncière, Les cahiers d'urbanisme, n° 51, 1965, p. 18) d'une "taxe spéciale pour l'entretien de la voirie sur les biens non bâtis sis dans les dunes de la commune", instituée par le règlement de la commune de Coxyde du 18 septembre 1947 : "... le règlement précité fait ressortir que les biens sis dans les dunes de Coxyde appartiennent pour la plupart à des personnes qui les ont acquis et les destinent à des fins spéculatives, et que leur valeur s'accroît sans cesse au fur et à mesure que la station balnéaire acquiert plus d'importance grâce aux dépenses que l'administration communale consent pour la publicité touristique, les festivités, les services sanitaires, l'entretien des chemins, etc..., alors que la plus-value des terrains dont il s'agit ne fut obtenue que par les dépenses communales sans aucune intervention financière des propriétaires des terrains en question;

..., il résulte de ce qui précède que la taxe trouve sa justification pour partie dans les frais d'entretien des chemins et pour partie dans un enrichissement qui a été, d'après le conseil communal, obtenu par les propriétaires des biens non bâtis sis dans les dunes, grâce aux frais d'entretien des chemins que la commune a pris à sa charge et en outre à diverses autres dépenses;

... c'est par cette considération que le montant de la taxe spéciale a été fixé en tenant compte principalement de la valeur des biens et non pas uniquement des facteurs qui peuvent influencer les frais d'entretien" (Cass., 11 décembre 1951, Pas., 1952, I, 187).

(4) Cass., 21 janvier 1889, Pas., 1889, I, 88.

(5) Dép. perm. d'Anvers, 23 juillet 1963, R. W., 1964-1965, col. 505.

(6) J. DAMS, op. cit., p. 7

(7) J.P. MARTIN, Participation en nature, les pratiques occultes, Etudes foncières, n°33, 1986, pp. 42-46.

Il est d'ailleurs de plus en plus fréquent que des charges d'urbanisme soient imposées parallèlement à l'octroi d'un permis de bâtir, d'un permis d'exploiter un établissement classé comme dangereux, insalubre ou incommode (1) ou encore lors de l'approbation d'un schéma directeur que ce soit d'une zone de loisirs ou d'une zone d'extension d'habitat ou autres. Dans ce cas, il est fréquemment prévu que les permis ne peuvent être délivrés dans une zone d'extension si le promoteur n'a pas pris d'engagement quant à la réalisation de ces charges d'équipement, engagement accompagné de garanties suffisantes (2).

§ 2. Le remboursement ou la déduction des plus-values.

C'est la récupération en argent qui est la voie la plus couramment utilisée pour capter les plus-values d'urbanisation. Cette récupération, tantôt a lieu forfaitairement, tantôt est calculée sur une base réelle.

Lorsqu'on dit que la récupération des plus-values est calculée sur une base réelle, il s'agit, en fait, d'une évaluation fondée sur une approximation de la plus-value. L'approximation est parfois tellement grossière qu'elle s'assimile pratiquement à un forfait.

A. Le paiement de la plus-value à titre de sanction.

Nonobstant le fait que le paiement de la plus-value est imposé à titre de sanction à une infraction d'urbanisme, il est un moyen pour les pouvoirs publics de récupérer une plus-value d'urbanisme. Sous le régime de la loi du 29 mars 1962, avant sa modification, il n'avait été prévu qu'un seul et unique mode de réparation des infractions à la législation sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme : la remise en état des lieux, c'est-à-dire, selon le cas, la démolition ou la transformation du bien immobilier (3).

Eu égard aux inconvénients du système de 1962 (4), le législateur de 1970 a revu le problème des sanctions dans le sens d'une plus grande souplesse et d'une meilleure adaptation aux réalités, en prévoyant, à côté de la remise en état, deux autres sanctions : l'exécution d'ouvrages ou

(1) On utilise fréquemment cette formule en matière de permis d'exploiter une carrière, par exemple.

(2) Voy. Arrêté royal du 28 décembre 1972, art. 5. 1. 1. ; Code wallon, art. 170. 1. 1.

(3) Loi du 29 mars 1962, art. 65, § 1er, non modif.

(4) Travaux préparatoires à la loi du 22 décembre 1970 modifiant la loi du 29 mars 1962, Pasin., 1970, p. 2008. Voy. F, HAUMONT, Obs. sous Civ. Bruxelles, 12 mai 1976, L'Entreprise et le Droit, 1977, p. 85.

de travaux d'aménagement et le paiement d'une somme représentative de la plus-value acquise par le bien à la suite de l'infraction (1).

La ratio legis d'une telle mesure est exposée comme suit : "La réparation de l'infraction peut entraîner des conséquences tellement graves pour les auteurs d'infractions que les pouvoirs publics seraient tentés, en équité, de se satisfaire d'une sanction pénale. Ce sentiment se heurte cependant à la conscience d'admettre certaines situations incompatibles avec le bon aménagement et de favoriser, du même coup, un enrichissement fondé sur un acte illicite. Abandonner la réparation serait en quelque sorte ignorer l'intérêt général et accorder une prime à l'infraction".

"Il serait dès lors plus équitable de ne tolérer le maintien des ouvrages constitutifs de l'infraction qu'à condition que le bénéficiaire verse une somme dont le montant soit sensiblement égal à la plus-value acquise en raison de l'acte délictueux. Cette réparation par équivalence ne peut cependant être admise que lorsqu'il n'en résulte point le maintien d'ouvrages interdits par des prescriptions d'un plan d'aménagement, d'un règlement sur la bâtisse ou le lotissement ou d'un permis de lotir".

"Le gouvernement entend, en outre, se prémunir contre tout risque d'arbitraire. Une telle mesure ne pourrait être prise que de l'accord des autorités administratives intéressées et, le cas échéant, de l'assentiment du tiers lésé" (2).

La loi prévoit que le paiement d'une somme représentative de la plus-value acquise par le bien à la suite de l'infraction, lorsqu'il résulte d'une demande du fonctionnaire délégué du Ministre et du collège des bourgmestre et échevins, doit être ordonné par le tribunal (3). Sans cet accord commun de l'administration centrale et de l'administration communale, cette sanction ne peut être imposée (4).

En ce qui concerne le montant de cette somme, c'est au tribunal qu'il appartient de le fixer à tout ou partie de la plus-value acquise par le bien (5). Le condamné pourra éviter le paiement de cette somme s'il remet les lieux en état dans un délai d'un an.

(1) Loi du 29 mars 1962, art. 65, § 1er, modifié; Code wallon, art. 67, § 1er. Sur la nature de cette sanction, voy. Cass., 23 janvier 1979, R.W., 1978-1979, col. 2320.

(2) Trav. prép., op. cit., p. 1982.

(3) Loi du 29 mars 1962, art. 65, § 1er, al. 1er.

(4) Cass., 24 février 1976, Pas., 1976, I, 705. Il est à noter que l'accord ne doit porter que sur le principe du paiement de la plus-value et non sur le montant de la somme (C.E., n° 28.611, 16 oct. 1987, Van Soye).

(5) Loi du 29 mars 1962, art. 65, § 1er, al. 3; Code wallon, art. 67, § 1er, al. 3; Corr. Bruxelles, 8 décembre 1971, inédit, cité par J. de SURAY, op. cit., T. III, 1979, P. 260; Cass., 13 décembre 1977, Pas., 1976, I, 423; Rev. not., 1979, p. 473.

Ce mode de récupération en argent des plus-values d'urbanisation est dans les faits peu utilisé (2).

B. La déduction de la plus-value lors du calcul de l'indemnité d'expropriation.

Le mode de calcul des indemnités allouées dans le cadre des expropriations pour cause d'utilité publique peut être un instrument théoriquement efficace de récupération des plus-values d'urbanisation ou, plus exactement, un moyen d'éviter de verser à l'exproprié une somme représentant la plus-value que les travaux pour lesquels l'expropriation est requise apportent au bien exproprié.

En réalité, la déduction de la plus-value de la valeur indemnisable intervient, d'une part, dans le calcul de l'indemnité de la valeur du bien exproprié et, d'autre part, dans le calcul de l'indemnité pour dépréciation des parties restantes.

1. Déduction de la plus-value dans l'estimation du bien exproprié.

Nous avons eu l'occasion, dans le chapitre II de la deuxième partie du Livre II de cet ouvrage consacré à l'expropriation, d'aborder la question de la non-prise en compte de la plus-value ou de la moins-value découlant du projet pour lequel l'expropriation est poursuivie (3). Il n'est pas inutile de rappeler plus spécifiquement les principes de calcul de l'indemnité en vue de ne pas y inclure les plus-values.

Sur base du principe constitutionnel (4) selon lequel l'indemnité allouée à l'exproprié doit être juste, l'indemnité qui revient à celui-ci doit être complète, c'est-à-dire couvrir tout préjudice résultant de l'expropriation, avec comme conséquence le fait que l'indemnité ne peut constituer une source d'enrichissement pour l'exproprié (5). En d'autres termes, en aucun cas l'exproprié n'a droit à une indemnité pour la plus-value dont son immeuble exproprié bénéficie à la suite des travaux pour lesquels l'expropriation est poursuivie (6).

-
- (1) Loi du 29 mars 1962, art. 65, § 1er, al. 3; Code wallon, art. 67, § 1er, al. 3.
- (2) Il existe également une procédure de transaction où, pour régulariser une infraction pour autant que les actes ou travaux en infraction ne soient pas contraires à des dispositions parlementaires, le contrevenant doit verser une somme égale à deux fois la taxe sur les bâtisses (Loi du 29 mars 1962, art. 65, § 3; Code wallon, art. 67, § 3).
- (3) Voy. supra pp. 212 et s.
- (4) Constitution, art. 11 : "Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établie par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité".
- (5) Voy. F. REQUETTE-F. HAUMONT, L' expropriation pour cause d'utilité publique, Rép. not., Tome XIV, Droit public et administratif, Livre VIII, 1980, p. 60-7.
- (6) Voy. civ. Audenarde, 16 févr. 1950, Rec. Enr., 1955, p. 463 ; Cass., 24 nov. 1972, Rec. Enr., 1973, n° 21714 ; Brux., 30 nov. 1976, Rev. Com., 1977, p. 24; Brux., 26 févr. 1977, J.T., 1977, p. 359 ; voy. la note M.V., Tijdschr. voor gemeent., 1977, pp. 199 à 303. Voy. ce que nous avons dit sur ce point, supra pp. 212 et s.

La mise en oeuvre de ce principe est fondée sur la détermination du moment de l'évaluation de l'indemnité.

La règle générale veut que c'est au jour du jugement déclarant les formalités accomplies que doit se déterminer la valeur du bien puisque c'est à cette date que s'opère le transfert de propriété. En cas de procédure d'extrême urgence, la date est celle du jugement fixant les indemnités provisionnelles (1).

Par contre, en cas d'expropriation opérée en vertu de la loi du 29 mars 1962 sur l'aménagement du territoire et de l'urbanisme ou du Code wallon, la détermination de la valeur du bien tiendra compte de la situation de fait du bien à la date du plan d'aménagement (2).

De même, dans le domaine de la construction d'autoroute, on prendra en considération la valeur du bien un mois à dater du dépôt à la commune du plan parcellaire établissant la zone dans laquelle sera aménagée l'autoroute (3).

Le problème de la prise en considération ou non de la plus-value est particulièrement délicat lorsqu'on se trouve en présence d'expropriations successives : à défaut de disposition légale particulière, la jurisprudence enseignait qu'il fallait en principe tenir compte, lors d'une expropriation de l'éventuelle plus-value acquise en suite d'une expropriation antérieure. Cette plus-value résultant des travaux accomplis par les pouvoirs publics à l'occasion de la première expropriation profitait aussi au propriétaire exproprié ultérieurement.

"La plupart des lois récentes, relatives aux expropriations pour cause d'utilité publique, contiennent des dispositions tendant à éviter qu'un exproprié puisse tirer avantage au détriment de l'expropriant des conséquences d'une expropriation antérieure" (4).

-
- (1) J.P. COPPEE, L'expropriation, Chronique de jurisprudence, J.T., 1979, pp. 97-133, n° 78 et jurisprudence citée.
 - (2) Loi du 29 mars 1962, art. 31; Code wallon, art. 28 : "Pour le calcul de la valeur de l'immeuble exproprié, il n'est pas tenu compte de la plus-value ou moins-value qui résulte des prescriptions du plan d'aménagement régional, de secteur ou communal, ni de l'augmentation de valeur acquise par ce bien en suite de travaux ou modifications effectuées en contravention aux prescriptions de l'un de ces plans d'aménagement, si ces travaux ont été exécutés après la clôture de l'enquête publique relative au plan". Civ. Bruges, 15 mars 1978, Res et Jura immob., 1979, p. 127, Mons, 28 mars 1978, J.T., 1979, 395 et obs. J.P.COPPEE; Bruxelles, 2 novembre 1978, J.T., 1979, 395; Civ. Termonde, 8 décembre 1978, J.T., 1979, 202 ; Liège, 21 février 1979, J.T., 1979, 395. Sur cette question, voy. supra, pp. 212 et s.
 - (3) Loi du 26 juillet 1962 relative aux expropriations pour cause d'utilité publique et aux concessions en vue de la construction des autoroutes, article 4 § 4 : "Pour le calcul de la valeur des biens immobiliers expropriés, il n'est pas tenu compte de la plus-value ou moins-value qui résulterait de la création de l'autoroute, soit de travaux effectués par la personne expropriée après l'expiration du délai d'un mois prévu à l'article 8 de la loi du 12 juillet 1956". Voy. supra, p. 214.
 - (4) J.P. COPPEE, op. cit., n° 82 et jurisprudence citée ; Voy. HEILIER, Expropriations successives, Res et Jura imm., 1976, p. 295.

C'est le cas de la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation (1), de la loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique (2), de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme et le Code Wallon (3).

2. Déduction de la plus-value dans l'estimation de la dépréciation des parties restantes.

Lorsqu'un bien n'est exproprié que partiellement, l'exproprié a droit à deux indemnités bien distinctes : l'indemnité pour l'emprise et l'indemnité pour dépréciation de la partie restante. Dans les faits, il arrive régulièrement que les travaux pour lesquels l'expropriation partielle s'est avérée nécessaire font bénéficier la partie restante d'une plus-value.

Dans ce cas, l'expropriant pourra tenir compte de cette plus-value mais uniquement dans le calcul de l'indemnité versée pour dépréciation de la partie restante. En effet, "il est unanimement admis que la plus-value de la portion restante ne peut être compensée avec l'indemnité à allouer pour la portion expropriée" (4).

De l'indemnité à allouer pour dépréciation de la partie restante, on déduira la plus-value dont cette portion bénéficie suite à la réalisation des travaux qui sont à l'origine de l'expropriation. Ce n'est qu'en cas de solde positif que l'exproprié reçoit cette indemnité.

C. La déduction des plus-values dans le calcul de l'indemnisation des moins-values d'urbanisation.

Comme nous le verrons dans le chapitre suivant (5), les moins-values d'urbanisation peuvent, dans certains cas, faire l'objet d'une indemnisation.

Sans dévoiler le régime de cette indemnisation, il convient malgré tout de signaler une disposition de ce régime qui permet de récupérer certaines plus-values d'urbanisation ou plutôt, comme dans les mécanismes d'indemnisation des expropriés, de ne pas verser à l'indemnisé une somme représentative de ces plus-values.

-
- (1) Loi du 26 juillet 1962, article 2 ; Bruxelles, 26 janvier 1977, J.T., 1977, p. 359 ; Civ. Bruxelles, 3 février 1977, Pas., 1977, III, 1.
- (2) Loi du 30 décembre 1970, article 30 § 2, 16.
- (3) Loi du 29 mars 1962, art. 32; Code wallon, art. 29; voy. sur ce point G. SUETENS-BOURGEOIS, De onteigenings vergoedingen, R.W., 1973-1974, col. 2070 -2105. Voy. supra pp. 215 et s.
- (4) J.P. COPPEE, op. cit., n° 137, Cass, 23 décembre 1955, Pas., 1956, I, 412. Voy. également M.T. MINNE-DORSIMONT - A. GREGOIRE, Indemnités et procédures d'expropriation, jurisprudence actuelle, éd. Res et Jura imm., Dilbeek, 1979, pp. 177-183.
- (5) Voy. infra, pp. 362 et s.

La loi du 29 mars 1962 et le Code wallon prévoient, en effet, que l'indemnité pour la moins-value résultant de l'adoption d'un plan d'aménagement est "réduite ou refusée si, et dans la mesure où, il est établi que le demandeur est propriétaire dans la même région d'autres biens qui tirent avantage de la mise en vigueur d'un plan d'aménagement ou des travaux exécutés aux frais des pouvoirs publics" (1).

Section 3 : Les prélèvements fiscaux sur les plus-values d'urbanisation.

Il existe une série de mesures fiscales ayant pour effet une ponction partielle des plus-values d'urbanisation. Cependant, si certaines de ces impositions ont pour objectif premier la taxation des plus-values, il en est d'autres dont la ratio legis est indépendante de toute politique foncière.

§ 1. Les impôts locaux.

En matière de prélèvement fiscal des plus-values d'urbanisation par les communes, c'est la taxe sur les terrains non bâtis qui est la plus controversée.

A. La taxe forfaitaire sur les terrains non bâtis.

Le législateur de 1970, dans sa modification substantielle de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire, a introduit la possibilité de lever une taxe forfaitaire sur les terrains à bâtir non bâtis (2).

En fait, l'article 70 bis de la loi du 29 mars 1962 et l'article 72 du Code wallon prévoient deux types de taxe : d'une part, la taxe annuelle sur les parcelles non bâties comprises dans un lotissement non périmé et, d'autre part, la taxe annuelle sur les terrains non bâtis situés dans la zone d'habitation prévue par un plan d'aménagement approuvé ou arrêté par le Roi ou l'Exécutif et en bordure d'une voie publique suffisamment équipée, compte tenu de la situation des lieux.

1. Principe de la taxe sur les terrains non bâtis.

Par l'insertion de l'article 70 bis dans la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, le législateur n'a pas innové, dans la mesure où les communes avaient déjà auparavant la possibilité de frapper d'une taxe les terrains non bâtis situés dans le périmètre d'un permis de lotir non périmé. Toutefois, la mise en oeuvre de ce principe ayant donné lieu de la part des députations permanentes et du Ministère de l'Intérieur à des objections lors de l'examen de délibérations de conseils communaux établissant pareille taxe, la promulgation de l'article 70 bis donne à cette taxe une justification légale qui n'est plus contestable (3).

(1) Loi du 29 mars 1962, art. 37, al. 5 ; Code wallon, art. 34, al. 5.

(2) Il s'agit d'un impôt direct (C.E., n°18.420, 13 sept. 1977, Van Overloop).

(2) Travaux préparatoires à la loi du 22 décembre 1970 modifiant la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, Pasin., 1970, p. 2012 ; C.E., n°17.514, 16 mars 1976, Commune de Holsbeek.

La ratio legis de cette mesure "n'est pas principalement d'assurer à la commune des rentrées fiscales, mais bien de lui permettre une politique foncière : amener les propriétaires des terrains frappés par la taxe à exposer réellement ceux-ci en vente et à les vendre, permettant ainsi la construction et une réalisation plus rationnelle des plans d'aménagement et des permis de lotir (1).

2. Distinction entre les deux types de taxe prévues par l'article 70 bis.

En réalité, les deux régimes ne coexistent pas toujours. "Il peut être admis que les communes décident d'établir uniquement la première taxe citée ci-avant. Par contre, la seconde de ces taxes ne peut être instaurée sans la première, étant donné que les parcelles non bâties comprises dans les lotissements non périmés pourraient constituer en même temps des terrains non bâtis visés dans la seconde taxe pour laquelle les exonérations ne sont pas les mêmes" (2).

Il faut bien constater que c'est essentiellement la taxe sur les lotissements qui a fait l'objet de règlements-taxe. Cela s'explique par les difficultés d'application de la taxe sur les terrains non-bâtis dans la zone d'habitation (3) comme en témoigne d'ailleurs la jurisprudence (4).

Il a été jugé que le fait d'un règlement-taxe sur les parcelles non bâties sises dans un lotissement non périmé n'atteint pas les parcelles non bâties situées en dehors de tel lotissement ne constitue pas une violation du principe de l'égalité en matière d'imposition puisque, d'une part, il s'agit de deux situations différentes et, d'autre part, cette différenciation voulue par la loi et le règlement communal est en rapport avec la nature et la fin de l'imposition (5).

(1) Travaux préparatoires, op. cit., p. 2013.

Cette taxe est considérée comme un "impôt non fiscal" (J. KIRKPATRICK, obs. sous Cass., 20 novembre 1975, J.T., 1976, p. 295, note (6) ; C.E., no 17.514, 16 mars 1976, Commune de Holsbeek) dans la mesure où ce qui est visé, ce n'est pas la rentrée fiscale, mais un acte déterminé qui est la répercussion de l'impôt. Cet impôt "non fiscal" permet au contribuable de quitter le domaine imposable en vendant le terrain à bâtir, modifiant ainsi le rapport de l'offre et de la demande (sur l'incidence de l'impôt, cfr. F. LOECKX, R. VAN DIONANT, G. NEYENS, Eléments de la science des impôts, Ministère des Finances, Bruxelles, 1971, T.II, pp. 229 à 242).

Les deux objectifs assignés à cette mesure, à savoir une politique foncière et des rentrées fiscales, ont été confirmés par la jurisprudence. Voy. C.E., n° 18.030, 16 janvier 1977, Minet et crts; Cass., 6 novembre 1978, Pas., 1979, I, 281; Cass., 11 juin 1979, Pas., 1979, I, 1161.

(2) Ministère de l'Intérieur, circulaire du 17 octobre 1972.

(3) J. DAMS, op. cit., p. 187.

(4) Cass., 23 juin 1976, J. dr. fisc., 1976, p. 351; Cass., 15 juin 1977, J. dr. fisc., 1977, p. 362.

(5) Cas., 20 novembre 1975, J.T., 1976, P. 278 ; C.E., n° 18.605, 1er décembre 1977, Minet et crts.

3. Champ d'application de la taxe sur les parcelles d'un lotissement.

a) le principe.

Les propriétaires (1) de parcelles non bâties comprises dans un lotissement non périmé sont redevables de la taxe. Ceci nous amène à préciser deux notions : celle de lotissement non périmé et celle de parcelle non bâtie.

En ce qui concerne la péremption d'un lotissement (2), le législateur a distingué le lotissement impliquant l'ouverture de voirie et celui qui ne l'implique pas.

Lorsque le lotissement n'implique pas l'ouverture de nouvelles voies de communication, la modification du tracé des voies de communication communales existantes, l'élargissement ou la suppression de celles-ci, le permis est périmé pour la partie restante lorsque la vente ou la location pour plus de neuf ans, la constitution d'emphytéose, ou de superficie d'au moins un tiers des lots n'a pas été enregistrée dans le délai de cinq ans de sa délivrance (3).

Lorsque le lotissement implique l'ouverture de nouvelles voies de communication, la modification du tracé des voies de communication communales existantes, l'élargissement ou la suppression de celles-ci, le permis concernant de tels lotissements est périmé lorsque le titulaire du permis n'a pas exécuté les travaux et les charges imposées ou fourni les garanties financières dans les cinq ans de sa délivrance (4).

Quant à la notion de parcelle bâtie, il est symptomatique de constater qu'elle varie selon le point de vue auquel les autorités publiques se placent. Du point de vue de l'obligation de l'obtention préalable d'un permis de bâtir, la notion de bâtir est très large (5). Rares sont les actes qui ne requièrent pas l'autorisation préalable (6). Du point de vue des parcelles taxables, au contraire, la notion de parcelle bâtie sera très restrictive, sous peine de vider complètement l'article 70 bis de la loi du 29 mars 1962 et l'article 72 du Code wallon de leur substance (7).

-
- (1) Au propriétaire, il convient d'assimiler l'emphytéote et le superficiaire.
 - (2) Il s'agit des lotissements destinés à la construction d'habitations (Cass., 11 janvier 1980, Pas., 1980, I, p. 549).
 - (3) Loi du 29 mars 1962, art. 57, § 4, al. 1er; Code wallon, art. 54, § 4, al. 1er.
 - (4) Loi du 29 mars 1962, art. 57 bis, § 4; Code wallon, art. 55, § 4. Sur la péremption des permis de lotir avec ou sans voirie, voy. notre ouvrage, op. cit., Rép. not., n° 373 à 379 (à paraître).
 - (5) Voy. à cet égard l'art. 44 de la loi du 29 mars 1962 et l'art. 41 du Code wallon.
 - (6) Voy. A.R. du 16 décembre 1971 déterminant les travaux et actes exonérés ou de l'intervention de l'architecte ou du permis de bâtir (à plusieurs reprises modifiés) et les articles 192 et s. du Code wallon.
 - (7) Ministère de l'Intérieur, circulaire du 14 mars 1974.

Dans un lotissement, seules les constructions destinées au logement sont admises (1). Cela signifie que l'établissement des constructions telles que étables, garages, abris pour animaux, apprentis ne confère pas à la parcelle qui en constitue l'assiette, le statut de parcelle bâtie au sens de l'article 70 bis de la loi du 29 mars 1962 et de l'article 72 du Code wallon (2). S'il s'agit effectivement d'une construction destinée au logement, elle doit être conçue pour rester sur place (3).

Une parcelle non bâtie sera assimilée à une parcelle bâtie en cas de regroupement par un remembrement, à une parcelle bâtie (4). De même, la jurisprudence récente tend à considérer que le remembrement de fait de deux parcelles dont une seule est bâtie et dont l'autre est aménagée en jardin permet d'assimiler cette dernière à une parcelle bâtie lorsque la séparation des deux parcelles modifierait radicalement les conditions d'habitation ou bâtiment dans l'état où il a été conçu et construit (5).

b) Les exonérations.

Toutes les parcelles non bâties sises dans un lotissement non périmé ne sont pas nécessairement taxées. Il existe effectivement un régime d'exonération prévu par la loi ou par un règlement communal.

- 1°) Les propriétaires d'une seule parcelle non bâtie à l'exclusion de tout autre bien immobilier sont exonérés pendant cinq ans, et ce à partir de l'année qui suit l'acquisition du bien lorsque le règlement-taxé est en vigueur à ce moment (6).

-
- (1) Loi du 29 mars 1962, art. 56, § 1er ; Code Wallon, art. 53, § 1er. Voy. cependant C.E., n° 27.127, 7 novembre 1986, S.A. Compagnie Immobilière de Belgique, qui admet qu'une partie d'un lotissement soit affectée aux bureaux.
 - (2) Ministère de l'Intérieur, circulaire du 14 mars 1974; Cass., 20 octobre 1976, Pas., 1977, I, 217; Cass., 11 janvier 1980, J. dr. fisc., 1981, p. 43; Cass., 1er février 1980, J. dr. fisc., 1981, p. 92, obs.; Pas., 1980, I, 640.
 - (3) Cass., 24 janvier 1966, Pas., I, 662.
 - (4) Cass., 20 novembre 1975, Pas., 1976, I, p. 360.
 - (5) Cass., 15 juin 1977, J. dr. fisc., 1977, p. 362; Cass., 29 janvier 1979, Rev. not., 1980, p. 557; Pas., 1979, I, 606; Cass., 19 mars 1980, Pas., 1980, I, 881; Cass., 18 mars 1982, Pas., 1982, I, 849. Contra, Cass., 20 février 1981, J.T., 1982, p. 75.
 - (6) Loi du 29 mars 1962, art. 70 bis, § 2, al. 1er a) et 2 ; Code wallon, art. 72, § 2, al. 1er a) et 2. Est irrégulière l'exonération s'étendant aux trois premières parcelles non bâties d'un propriétaire (C.E., n° 17.514, 16 mars 1976, commune de Holsbeek).

- 2°) Les propriétaires d'une parcelle ou de plusieurs parcelles qui, en raison des dispositions de la loi sur le bail à ferme, ne peuvent être affectées actuellement à la bâtisse sont exonérés (1).

Si par l'emploi du terme "actuellement", le législateur a entendu le moment de l'entrée en vigueur de la loi du 22 décembre 1970 qui a inséré l'article 70 bis de la loi organique (2), il ne s'ensuit toutefois pas que les parcelles pour lesquelles un bail à ferme a été conclu après l'entrée en vigueur de cette loi, ne peuvent bénéficier de la dispense de la taxe (3).

- 3°) Sont exonérées, les sociétés nationales et locales ayant pour objet la construction de logements sociaux (4) qui, dans le cadre de leur politique foncière, gardent à des fins sociales des terrains en réserve. Les sociétés d'entreprises immobilières privées qui construisent des habitations dites "sociales" ne peuvent bénéficier de cette exonération qui est réservée aux seules sociétés immobilières de service public (5).

- 4°) Les lotisseurs peuvent être exonérés pendant trois ans à compter de l'année qui suit la délivrance du permis. Bien que cette exonération n'ait pas été prévue par le législateur, cette exemption a été admise par le Ministre de l'Intérieur dans sa circulaire du 17 octobre 1972 et reprise au modèle de règlement-taxe y annexé : "Il est raisonnable que les lotisseurs puissent disposer du laps de temps nécessaire pour rendre leur terrain utilisable pour la bâtisse et il serait illogique de les taxer avant qu'ils n'aient eu l'occasion de le faire, c'est pourquoi le règlement leur accorde une exemption de trois ans".

(1) Loi du 29 mars 1962, art. 70 bis, § 3, al. 1er; Code wallon, art. 72, § 3, al. 1er; ; Cass., 31 octobre 1977, J. dr. fisc., 1978, p. 55.
 (2) Cass., 16 décembre 1982, Pas., 1983, I, 474.
 (3) Cass., 8 mai 1981, Pas., 1981, I, 1034.
 (4) Loi du 29 mars 1962, art. 70 bis, § 2, al. 1er, c; Code wallon, art. 72, § 2, al. 1er, c.
 (5) Cass., 20 novembre 1975, Pas., 1976, I, 347; Conclusions M. VELU, J.T., 1976, p. 295 et obs. J. KIRKPATRICK, R. C. J. B., 1977, p. 446 et note de F. DELPEREE.

Cette exonération a été admise par la jurisprudence (1).

- 5°) Une taxe communale sur les parcelles non bâties comprises dans un lotissement ne peut être levée lorsqu'il ne peut être édifié aucune construction sur ces parcelles en vertu d'un arrêté de classement pris sur base de la législation des monuments et des sites (2).

4. Champ d'application de la taxe sur les parcelles dans les zones d'habitation.

a) Le principe

Le propriétaire (3) d'une parcelle non bâtie sise dans une zone d'habitation et en bordure d'une voie publique suffisamment équipée est redevable de la taxe. Mais qu'entend-on par "zone d'habitation" et par "voie publique suffisamment équipée" ?

L'article 70 bis de la loi du 29 mars 1962 et l'article 72 du Code wallon visent les parcelles non bâties situées dans une zone d'habitation prévue par un plan d'aménagement approuvé ou arrêté par le Roi ou l'Exécutif. Un projet de plan ne suffit pas (4).

Cependant, l'article 70 bis de la loi organique et l'article 72 du Code wallon ne font pas de distinction entre les différents plans d'aménagement - plan de secteur, plan général ou plan particulier d'aménagement (5) - pour ce qui est des zones d'habitation. Ceci est quelque peu paradoxal car, si un terrain se trouvant en zone d'habitation dans un plan particulier d'aménagement doit être, sauf exception (6), considéré comme un terrain à bâtir, il n'en va pas de même pour les terrains repris en zone d'habitat au plan de secteur.

La zone d'habitat, au plan de secteur, est définie comme la zone destinée "à la résidence ainsi qu'aux activités de commerce, de service, d'artisanat et de petite industrie, pour autant qu'elles ne doivent pas être isolées dans une zone prévue à cet effet pour des raisons de bon aménagement, aux espaces verts, aux établissements socio-culturels, aux équipements de service public, aux équipements touristiques, aux exploitations agricoles" (7). Il s'en déduit clairement qu'un terrain sis dans une zone

(1) Cass., 16 février 1977, J. dr. fisc., 1977, p. 359; Cass., 19 novembre 1981, Pas., 1982, I, 384; J.dr.fisc., 1984, p. 36.

(2) Cass., 20 octobre 1981, Tijds. notar., 1982, p. 71; R.W., 1981-1982, col. 1349

(3) Sont assimilés au propriétaire, l'emphytéote et le superficiaire.

(4) Ministère de l'Intérieur, circulaire du 14 mars 1974.

(5) Voy. supra, pp. 102 et s.

(6) Ce sera le cas, par exemple, s'il est frappé d'une servitude conventionnelle de non bâtisse.

(7) Arrêté royal du 28 décembre 1972, art. 5.1.0. ; Code wallon, art. 170.

d'habitat au plan de secteur n'est pas nécessairement un terrain à bâtir, loin s'en faut. Cependant, les terrains non bâtissables seront, comme nous le verrons ci-dessus, exonérés de la taxe.

En ce qui concerne l'interprétation de la notion de "voie publique suffisamment équipée", le Ministre, face au silence du législateur, fait référence à la condition minimum imposée par l'administration, à savoir que la voie doit être pourvue d'un revêtement solide et d'une distribution d'eau et d'électricité" (1).

b. Les exonérations.

Comme pour la taxe sur les parcelles non bâties dans les lotissements, certains propriétaires de parcelles non bâties dans une zone d'habitation et en bordure d'une voie publique suffisamment équipée sont exonérés en vertu de la loi :

- 1°) les propriétaires d'un seul terrain non bâti, à l'exclusion de tout autre bien immobilier situé en Belgique ou à l'étranger, et ce pendant cinq ans (2) ;
- 2°) les sociétés nationales et locales ayant pour objet la construction de logements sociaux (3) ;
- 3°) les propriétaires des terrains sur lesquels il n'est pas possible de bâtir par nature ou en vertu d'une décision de l'autorité (4) ;
- 4°) les propriétaires des terrains qui sont effectivement et entièrement utilisés à des fins agricoles et horticoles (5).

Dans les zones d'habitation, à la différence des lotissements (6), il n'est pas nécessaire de remembrer deux parcelles contiguës dont une seule est bâtie et l'autre est à usage de jardin, pour que cette dernière soit assimilée à une parcelle bâtie (7).

Comme il peut arriver que, dans les zones d'habitation, à la différence des lotissements, la construction se trouve sur un terrain de grande dimension,

(1) Questions et réponses de la Chambre n° 39 du 10 août 1971, p. 1965 ; question n° 146 de M. VAN RAEMDONCK.

Ministère de l'Intérieur, circulaires des 17 octobre 1972 et 14 mars 1974.

(2) Loi du 29 mars 1962, art. 70 bis, § 2, al. 1er, b et 2; Code wallon, art. 72, § 2, al. 1er, b et 2; voy. supra, p. 330 (note (1)).

(3) Loi du 29 mars 1962, art. 70 bis, § 2, al. 1er, c; Code wallon, art. 72, § 2, al. 1er, c. Voy. supra, p. 330 (notes (5) et (6)).

(4) Loi du 29 mars 1962, art. 70 bis, § 3, al. 2; Code wallon, art. 72, § 3. Il n'y a pas d'exonération lorsque le propriétaire n'est autorisé à ériger sur les parcelles que des constructions déterminées (Cass., 24 mars 1976, Pas., 1976, I, 818; Cass., 1er février 1980, Pas., 1980, I, 643). Voy. supra, p. 314.

(5) Loi du 29 mars 1962, art. 70 bis, § 3, al. 2; Code wallon, art. 72, § 3, al. 2. A la différence des exonérations en vigueur dans les lotissements, l'utilisation de la parcelle à des fins agricoles ou horticoles ne doit pas être régie par la législation sur le bail à ferme. Le jardinage ne constitue pas un usage horticole (Ministère de l'Intérieur, circulaire du 14 mars 1974).

(6) Voy. supra, p. 329 (note (3)) ; Cass., 20 nov. 1975, Pas., 1976, I, 360.

(7) Cass., 15 juin 1977, J. dr. fisc., 1977, p. 362.

l'administration assimile à un terrain non bâti le terrain sur lequel est érigée une construction dont la valeur vénale est inférieure à 30 % du prix de réalisation de l'ensemble (1).

5. Montant de la taxe sur les parcelles non bâties.

La taxe sur les parcelles non bâties dans les lotissements ou dans les zones d'habitation est calculée à un taux librement fixé par la commune par mètre courant de longueur de la parcelle à front de voirie et non par mètre carré de superficie (2). Une imposition minimale est toutefois fixée.

Lors des travaux préparatoires à l'introduction de cette mesure, le Ministre des Travaux publics signalait que pour avoir le caractère d'incitant à la vente, la taxe devait être importante (3). Une circulaire ministérielle avait fixé une imposition minimale de 2.000 FB (4). On estime généralement que pour être efficace, la taxe devrait atteindre un montant minimum plus important (5).

B. Récupération des plus-values au moyen d'autres impôts locaux.

Nous avons vu que par le biais des taxes de recouvrement et des taxes forfaitaires sur les terrains non bâtis, il était possible aux autorités locales de récupérer partiellement certaines plus-values d'urbanisation (1).

A côté de ces impôts spécifiques, il existe d'autres taxes locales générales dont l'objectif n'est pas la récupération des plus-values d'urbanisation, mais plutôt l'obtention de rentrées fiscales. Toutefois, indirectement, ces taxes peuvent être considérées comme une ponction de la plus-value lorsque celle-ci existe. Il est à noter, cependant, que les impôts locaux touchent essentiellement des immeubles bâtis car ils sont peu élevés sur les terrains proprement dits.

(1) Ministère de l'Intérieur, circulaire du 14 mars 1974. Code des impôts sur les revenus, article 67bis. Pour un commentaire de cette disposition, voy. infra, p. 339.

(2) Question et réponse parlementaire citée in CEPI 1979, n° 6, nov. déc. p. 26

(3) Travaux préparatoires à la loi du 22 décembre 1970, Pasin, 1970, p. 2013.

(4) Ministère de l'Intérieur, circulaire du 17 octobre 1972.

(5) En 1973, le Service Communal de Belgique estimait que ce minimum aurait dû être de 5.000 FB par parcelle par an in "La politique foncière et ses techniques", Bruxelles, 1973, p. 44.

Sur les montants appliqués dans les communes de la Région flamande, voy. G. HEEREN, Juridische aspecten van het grondbeleid, Kluwer, Antwerpen, 1982, pp. 320-326.

(6) Voy. supra, pp. 326 et s.

1. Les centimes additionnels au précompte immobilier (1).

"Les communes peuvent établir, dans certains cas, des centimes additionnels ou des taxes additionnelles à des impôts perçus par l'Etat ou par la province. La différence essentielle avec les impôts dits proprement locaux tient en ce que le recouvrement des additionnels est effectué non par la commune, mais pour compte de celle-ci par l'autorité qui perçoit l'impôt principal" (2).

Parmi ces taxes additionnelles, il faut signaler les centimes additionnels au précompte immobilier qui constituent le produit principal des impôts communaux (3).

Si le revenu cadastral sur lequel est fondé le précompte immobilier augmente suite à une plus-value, ceci se répercutera au niveau du précompte immobilier et donc du produit des centimes additionnels (4). Nous ne mentionnons, dans la catégorie des impôts locaux, que les centimes additionnels.

2. Autres taxes.

Il existe d'autres taxes dont les effets indirects peuvent être considérés comme une récupération des plus-values d'urbanisation. C'est le cas notamment de la taxe indirecte sur la bâtisse qui est perçue par mètre cube construit (5), la taxe sur les secondes résidences qui a été fixée à un taux maximum de 2.000 Frs B par an et par seconde résidence (6), ou encore la taxe d'agglomération sur les bureaux. Ces taxes, toutefois, ne touchent que très indirectement les terrains non bâtis. Ce ne sera le cas que si la taxe telle qu'elle décourage tout candidat constructeur.

§ 2. Les prélèvements fiscaux de l'Etat.

A côté des impôts généraux dont les objectifs sont éloignés de toute politique foncière, il existe deux types d'impôts qui sont plus spécifiquement des prélèvements sur les plus-values d'urbanisation : l'impôt sur les plus-values réalisées lors d'un transfert et l'impôt sur les plus-values latentes perçu sur le revenu cadastral.

A. L'imposition des plus-values réalisées.

1. La taxation spécifique des plus values.

C'est par une promulgation de la loi du 15 juillet

(1) Sur le précompte immobilier, voy .infra pp. 363 et s.

(2) J. DAMS, op. cit., p. 47. Voy. loi communale, art. 76, 50 et 138, al. 1er; code des Impôts sur les revenus, art. 153 et s.

(3) Quelque 60 % du produit total des impôts (cfr J. DAMS, op. cit., p. 41).

(4) Voy. infra, p. 347.

(5) De 5 FB à 15 FB le m3 selon les communes.

(6) Voy. sur ce point, G. LATOUR, La taxation des secondes résidences, Mouv. com., 1975, pp. 139 et s.

1966 que le régime de la taxation des plus values immobilières a connu une réforme fondamentale en touchant non plus uniquement les plus-values foncières "professionnelles", mais également les plus-values dont le patrimoine des particuliers peut bénéficier (1). Ce régime a été revu plus récemment par la loi du 22 décembre 1977 (2).

Le régime antérieur à la loi de 1966 prévoyait que seules les plus-values immobilières "professionnelles" étaient taxées. Depuis lors, celles qui étaient immunisées ne le sont plus.

Les plus-values foncières peuvent être classées en quatre catégories selon le type d'impôt qui les frappent : 1°) l'impôt des personnes physiques; 2°) l'impôt des sociétés ; 3°) l'impôt des personnes morales et 4°) l'impôt des non-résidents.

Elles peuvent être également classées en quatre catégories selon le type d'activité à l'occasion de laquelle la plus-value a été réalisée : 1°) les plus-values réalisées lors de la vente d'immeubles par les sociétés commerciales ; 2°) les plus-values réalisées par des personnes physiques dont l'activité professionnelle porte sur l'achat ou la construction, la vente ou la location d'immeubles ; 3°) les plus-values résultant de spéculations occasionnelles sortant de la gestion normale du patrimoine privé d'une personne physique, et 4°) les plus-values résultant de la cession à titre généreux d'un bien-fonds dans le cadre de la gestion normale du patrimoine privé d'une personne physique.

-
- (1) Sur le nouveau régime de taxation des plus-values immobilières, Voy. J.L. DUPLAT, La taxation des plus-values sur des immeubles non bâtis. Commentaire de la loi du 15 juillet 1966, Rev.Fisc. 1967, p. 499; H.R. DEPRET, La taxation des plus-values réalisées sur les immeubles non bâtis situées en Belgique et sur les droits réels portant sur ces immeubles, Ann. Droit, 1967, p. 213; F. LAINE, La taxation des plus-values foncières, Répertoire fiscal, 1967, p. 259; G. VAN FRAYENHOVEN, Le nouveau régime de taxation des plus-values foncières, J.T., 1966, p. 693; J. WILMART, La nouvelle taxation des plus-values réalisées sur les immeubles non-bâtis situés en Belgique et sur les droits réels portant sur ces immeubles, Journ. prat. dr. fisc. et fin. 1967, p. 313.
- (2) Sur les modifications apportées par la loi du 22 décembre 1977, Voy. M. DONNAY, Impôts sur les revenus - Taxation des plus-values réalisées par la cession d'un immeuble non-bâti. Loi du 22 décembre 1977, Recueil Gén. de l'Enr. et du Not., 1978, p 137; B. HAMBYE, Essai de synthèse de la taxation des plus-values sur les terrains non-bâtis, Rev. du Not, belge, 1978, p. 630. La loi du 22 décembre 1977 qui contenait toute une série de dispositions budgétaires prévoyait, parallèlement à la modification du régime de la taxation des plus values foncières, une adaptation du régime de l'indemnisation des moins-values (sur cette question, voy. infra, pp. 362 et s.)

a) Les plus-values réalisées par une société.

Pour les sociétés commerciales et les sociétés assimilées (telles les "fausses" associations sans but lucratif), les plus-values réalisées sur des immeubles non bâtis constituent au même titre que les plus-values afférentes à tous autres avoirs investis des bénéfices de profits imposables en principe (1). Elles sont considérées comme des revenus professionnels.

Dans leur chef, les plus-values réalisées sur des immeubles non bâtis sont intégralement imposées si les immeubles sont entrés dans le patrimoine de la société depuis moins de cinq ans.

Ces plus-values sont, par contre, immunisées conditionnellement à concurrence de la quotité monétaire et taxées quant au solde au taux de 22,5 %, si les immeubles auxquels elles se rapportent sont entrés dans le patrimoine de la société depuis plus de cinq ans (art. 106 et 130 C.I.R.).

"Ce régime s'applique sans distinction quant à la nature de l'activité sociale, qu'il s'agisse d'une société "immobilière" ou non" (2).

b) Les plus-values réalisées par un marchand de biens.

Les contribuables dont l'activité professionnelle porte sur l'achat ou la construction et la vente ou la location d'immeubles, appelés "marchands de biens" sont soumis à un régime identique à celui des sociétés (3) et les plus-values qu'ils réalisent sont également considérées comme des revenus professionnels.

La quotité de la plus-value sera cependant globalisée dans la mesure où le mode de taxation est plus favorable au contribuable (4).

c) Les plus-values qui sortent de la gestion normale d'un patrimoine privé.

Est considérée comme un revenu divers et à ce titre taxable distinctement, la plus-value résultant d'une opération quelconque qui, tout en sortant de la gestion normale d'un patrimoine privé, ne constitue pas l'exercice d'une activité professionnelle comme celle des marchands de biens (5).

(1) C.I.R., art. 21.

(2) H.R. DEPRET, op. cit., p. 216.

(3) C.I.R., art. 34, § 1er, 3° et § 2.

(4) C.I.R., art. 93.

(5) C.I.R., art. 67, 1°.

Il n'est pas toujours aisé de déterminer ce qui constitue une "spéculation occasionnelle" au sens de l'article 67, 1°, C.I.R. Il s'agit toujours d'une question de fait. "La définition de gestion normale de patrimoine privé et la qualification des opérations qui s'y rapportent ne découlent pas d'un calcul mathématique, mais d'un ensemble de circonstances de fait et de présomptions, dans lesquelles le calcul s'insère et qui doivent être appréciées dans leur ensemble" (1).

Lors des travaux préparatoires de la loi du 20 novembre 1962 insérant dans le Code des impôts sur les revenus la notion de "gestion normale de patrimoine privé", une définition en avait été donnée : "La gestion d'un patrimoine privé se distingue, en fait de l'exercice d'une occupation lucrative ou de la spéculation, tant par la nature des biens-immeubles, valeurs de portefeuille, objets mobiliers (tous biens dont se compose normalement un patrimoine privé) - que par la nature des actes accomplis relativement à ces biens : ce sont les actes qu'un bon père de famille accomplit, non seulement pour la gestion courante, mais aussi pour la mise à fruit, la réalisation et le emploi d'éléments d'un patrimoine, c'est-à-dire des biens qu'il a acquis par succession, donation ou par épargne personnelle ou encore en emploi de biens aliénés" (2).

Les directives de l'administration font valoir que sont notamment imposables au titre de revenus divers visés à l'art. 67, 1° du C.I.R. les profits recueillis occasionnellement dans les cas suivants :

- vente de tous les appartements ou d'un certain nombre d'entre eux, pendant la construction ou très peu de temps après l'érection d'un immeuble à appartements (notamment en cas de vente sur plan ou en cours de construction) ;
- opérations d'achat, de lotissement et de mise en valeur de terrains et revente avec bénéfice (la fréquence et, dans de nombreux cas, la succession immédiate des ventes aux achats, ainsi que l'aménagement systématique des terrains et leur lotissement - en dehors du cadre de l'exercice d'une activité professionnelle de marchand de biens, réelle ou déguisée - font apparaître une spéculation systématique) ;
- La vente d'un immeuble non professionnel manifestement acheté dans un but de spéculation et en vue de sa revente ultérieure avec bénéfice (p. ex. achat ou construction - éventuellement avec recours au crédit - et revente, en bloc ou par lots, avant, pendant ou après l'aménagement ou l'achèvement) ;

(1) Bruxelles, 18 novembre 1974, Bull. Contr., 1975, p. 2226.

(2) Travaux préparatoires, Sénat, Session 1961-62, doc. 366, p. 147. Sur cette question, voy. M. ANDRE, Les limites fiscales de la gestion normale d'un patrimoine privé, Bull. Cont., 1980, p. 1016.; Liège, 14 mai 1980, J. dr. fisc., 1981, p. 265. Voy. égal. G. STEFFENS, Spéculation immobilière et gestion normale du patrimoine privé : critère de différenciation, Rev. gén. fisc., 1983, p. 167.

- la revente d'un terrain dans les six mois de l'achat, avec restitution des 9/10 des droits d'enregistrement perçus lors de l'acquisition à moins que la revente ne soit justifiée par des raisons professionnelles ou sociales, étant entendu que les termes "raisons professionnelles et sociales" doivent être interprétés de la même manière que celle admise lorsque ces raisons sont invoquées par un propriétaire qui n'occupe pas sa maison d'habitation et qui sollicite néanmoins l'abattement sur les droits d'enregistrement.

L'examen de la jurisprudence montre combien les circonstances qui entourent l'opération taxable sont importantes pour déterminer dans quel cadre cette opération doit entrer.

Si on prend pour exemple, l'opération de lotissement réalisée par un particulier qui constitue, par excellence, l'opération de spéculation occasionnelle visée par l'article 67, 1°, les tribunaux l'ont tantôt considérée effectivement comme une opération de spéculation occasionnelle (1), tantôt comme une opération de gestion normale du patrimoine privé (2), tantôt même comme une opération professionnelle, véritable activité de marchand de biens (3).

Ces plus-values qui résultent d'opérations occasionnelles sont taxées au taux de 33 % mais peuvent être globalisées avec les autres revenus imposables si ce mode de taxation est plus favorable pour le contribuable (4).

d) Les plus values qui résultent de la gestion normale du patrimoine privé.

Avec la loi du 15 juillet 1966 modifiée et complétée par la loi du 22 décembre 1977, même les plus-values qui résultent d'opérations de gestion normale d'un patrimoine privé peuvent faire l'objet d'une taxation.

(1) Bruxelles, 1er décembre 1971, Bull. Cont., 1973, 104 ; Gand, 15 juin 1973, Journ. Prat. Dr. fisc. et fin., 1974, 84 ; Gand 9 juin 1973, Bull. Contr. 1975, 939 ; Gand 15 février 1974, Bull. Coat, 197, 282 ; Cass., 11 janvier 1974, Rev. Not. belge, 1976, 190 ; Cass 17 janvier 1975, Pas., 1975, I, 508 ; Mons, 26 avril 1976, J.D.F., 1977, 162.

(2) Gand, 2 février 1973, Journ. Prat. Dr. Fisc. et Fin., 1973, 264 ; Gand, 15 juin 1973, Rev. Fisc., 544 (il s'agissait cependant d'un cas de remplacement) ; Gand 1 mars 1974, Journ. Dr. fiscal, 1975, 48.

(3) Bruxelles, 29 septembre 1977, Bull. Contr., 1979, 1185.

(4) C.I.R. art. 93, § 1er.

1°) Champ d'application.

Sont considérées comme revenus divers et taxées à ce titre les plus-values réalisées, à l'occasion d'une cession à titre onéreux sur des immeubles non bâtis situés en Belgique ou sur des droits réels autres qu'un droit d'emphytéose ou de superficie portant sur ces immeubles pour autant qu'il s'agisse :

- a) de biens qui ont été acquis à titre onéreux et qui sont aliénés dans les huit ans de l'acte authentique constatant leur acquisition ou, à défaut d'acte authentique, de la date de l'enregistrement de tout autre acte ou écrit constatant leur acquisition ;
- b) de biens qui ont été acquis par voie de donation entre vifs et qui sont aliénés dans les trois ans de l'acte de donation et dans les huit ans de la date authentique d'acquisition à titre onéreux par le donateur ou, à défaut d'acte authentique, de la date d'enregistrement de tout autre acte ou écrit constatant l'acquisition à titre onéreux par le donateur. (1)

Cela signifie donc que quiconque acquiert et cède un terrain non bâti, dans un laps de temps assez court est considéré comme spéculateur même s'il agit dans le cadre de la gestion normale d'un patrimoine privé, et la plus-value qu'il réalise lors de cette opération fait l'objet d'une ponction fiscale.

Il est à noter que sont assimilés à des immeubles non bâtis, les terrains sur lesquels sont érigés des bâtiments dont la valeur vénale est inférieure à 30 % du prix de la réalisation de l'immeuble (2).

Par la loi du 22 décembre 1977 modifiant le Code des impôts sur les revenus, le législateur avait étendu le régime de la taxation des plus-values aux cessions à titre onéreux de biens qui sont situés dans une zone d'habitat, une zone d'extension d'habitat, un parc résidentiel ou une zone d'habitat à caractère rural déterminés... par un plan de secteur à l'exclusion des parcelles situées dans un groupe d'habitations ou une partie agglomérée, et qui sont aliénés dans un délai de seize ans prenant cours six mois avant l'entrée en vigueur du plan de secteur ou de la modification de celui-ci et au plus tôt le 1er octobre 1977 (3).

(1) C.I.R., art. 67, 7° a) et b).

(2) C.I.R., art. 67 bis, § 1er ; Anvers, 13 juin 1978, J. dr. fisc., 1980, p. 46; Mons, 10 octobre 1978, Bull. contr., 1980, n° 2083.

(3) Ancien art. 67, 7° c) au C.I.R.

Cette modification législative qui a fait couler beaucoup d'encre (1) a été rapportée par l'arrêté royal n°2 du 15 février 1982, confirmé par la loi du 1er juillet 1983, article 2, aux motifs suivants : "La durée de la période pendant laquelle l'impôt doit être établi, les modalités suivant lesquelles le montant de la plus-value est déterminé et, surtout, les cas qui sont assimilés d'office aux situations donnant lieu à l'impôt, particulièrement la cession à titre onéreux, n'ont pas seulement comme conséquence que l'impôt conduit à des situations injustes, certainement non voulues par le législateur, mais également qu'un grand nombre de terrains, qui potentiellement sont des terrains à bâtir, ne sont plus placés sur le marché immobilier" (2).

2°) Taux de l'impôt sur les plus-values.

Les plus-values qui résultent des cessions à titre onéreux des biens visés à l'article 67, 7° du C.I.R. sont imposables au taux de 33 % dans les cinq ans de leur acquisition (3). Ce taux est de 16,5 % si les aliénations ont lieu respectivement entre cinq et huit ans après l'acquisition (4).

Toutefois, ces plus-values peuvent être globalisées avec les autres revenus imposables si ce mode de taxation est plus favorable pour le contribuable (5).

3°) Mode de calcul des plus-values sur les immeubles non-bâti.

Le montant des plus-values qui constitue l'assiette de l'imposition est égal à la différence entre :

1°) le prix de cession du bien, ou, si elle lui est supérieure, la valeur vénale qui a servi de base à la perception du droit d'enregistrement, ce prix ou cette valeur étant éventuellement diminués des dépenses ou charges que le contribuable justifie avoir faites ou supportées en raison de l'aliénation du bien ;

2°) le prix d'acquisition du bien, c'est-à-dire :

a) le prix pour lequel le bien a été acquis à titre onéreux par le contribuable ou par le donateur, ou si elle est supérieure, la valeur vénale qui a servi de base à la perception du droit d'enregistrement;

(1) Voy. notamment, M. DONNAY, Impôts sur les revenus - Taxation des plus-values réalisées par la cession d'un immeuble non bâti. Loi du 22 décembre 1977, Rec. enr., 1978, p. 137; B. HAMBYE, Essai de synthèse de la taxation des plus-values sur les terrains non bâtis, Rev. not., 1978, p. 630.

(2) Rapport au Roi, Bull. légis., 1982, p. 72.

(3) C.I.R., art. 93, § 1er, 1°.

(4) C.I.R., art. 93, § 1er, 2°.

(5) C.I.R., art. 93, § 1er

- b) la valeur vénale qui a servi à la perception des droits de donation ou de succession quand il s'agit d'un bien acquis autrement qu'à titre onéreux.

Le prix d'acquisition est majoré des frais d'acquisition ou de mutation et des impenses ; à défaut d'éléments probants, ces frais et impenses sont fixés à 25% du prix d'acquisition.

Le prix ainsi majoré est :

- augmenté de 5 % pour chaque année écoulée entre la date d'acquisition et la date de constatation de l'aliénation ;
- diminué, le cas échéant, de l'indemnité perçue en exécution des articles 37 et 38 de la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme et les articles 34 et 35 du Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (1).

Il n'est pas inutile de donner un exemple chiffré de ce calcul (2).

Exemple.

Une terre achetée 200.000 FB pour un hectare le 16 octobre 1976 est revendue le 20 décembre 1986, 325.000 FB. Y a-t-il plus-value taxable ?

Au prix d'achat de 200.000 F doivent s'ajouter 25 % de frais et 5 % par an sur le prix et les frais pendant 6 ans, soit :

$$200.000 + 50.000 + (6 \times 12.500) = 325.000.$$

Il n'y a donc pas eu de plus-value taxable lors de cette opération.

4°) Exonération

Par dérogation au système mis en place par l'article 67, 7° du C.I.R., ne sont pas imposables les plus-values constatées à l'occasion (3) :

- 1°) d'échanges qui ont été effectués dans le cadre du remembrement légal ou volontaire de biens ruraux et qui ont été enregistrés gratuitement ;
-

(1) C.I.R., art. 69 bis.

Sur l'indemnité perçue en exécution des articles 37 et 38 de la loi organique, et 34 et 35 du Code wallon, voy. infra, pp. 362 et s.

(2) Cet exemple est tiré de l'article de B. HAMBYE, op. cit., pp. 632-633.

(3) C.I.R., art. 67 bis, § 3.

Voy. H. DU FAUX, Taxation des plus-values sur les immeubles non bâtis (C.I.R., art. 67, 7°) - Exonération de la cession gratuite, Rev. not., 1981, p. 419.

- 2°) d'échanges d'immeubles ruraux non bâtis dans la mesure ou ces échanges ont été exemptés du droit proportionnel ;
- 3°) de la cession à titre onéreux de biens appartenant à des mineurs, même émancipés, ou à des interdits lorsque cette cession a été autorisée par le conseil de famille ;
- 4°) d'expropriations ou de cessions amiables d'immeubles pour cause d'utilité publique, lorsque ces cessions sont enregistrées gratuitement (1).

De même, l'Etat, la Province, l'Agglomération de Bruxelles, les communes, les centres publics d'aide sociale, ainsi que certains autres organismes d'intérêt public sont exonérés de cette taxe (2). Il en va de même de la Société Nationale du Logement, de la Société Nationale Terrienne, des sociétés régionales du logement ainsi que leurs sociétés agréées (3).

2. La taxation des plus-values par le biais d'autres impôts.

A côté de l'impôt spécifique sur les plus-values, il convient de mentionner, sans entrer dans les détails, deux autres types de prélèvement fiscaux qui frappent les plus-values foncières : les droits d'enregistrement et de succession.

a) Le droit d'enregistrement.

L'enregistrement est une formalité qui consiste dans la copie, l'analyse ou la mention d'un acte ou d'un écrit, par le receveur de l'enregistrement, dans un registre à ce destiné (4).

Cette formalité vise, en particulier, les actes translatifs ou déclaratifs de propriété d'immeubles (5).

L'enregistrement d'un acte donne lieu au versement de droits relativement importants. Toute convention translatrice à titre onéreux de propriété de biens immeubles est soumise à un droit de 12,50 % du montant de la vente ou de la valeur conventionnelle (6), sans que ce montant ou cette valeur ne puisse être inférieur à la valeur vénale des immeubles transmis (7).

(1) Gand, 10 décembre 1982, Alg. fisc. t., 1983, p. 53.

(2) C.I.R., art. 137, s 2, 40. Ceci vaut évidemment également pour les Communautés et les Régions..

(3) C.I.R., art. 105, al. 4 et art. 127, 3°.

(4) Code des droits d'enregistrement, art. 1er.

(5) Code des droits d'enregistrement, art. 19, 2°.

(6) Code des droits d'enregistrement, art. 44 et s.

(7) Code des droits d'enregistrement, art. 46.

Ce droit est réduit à 6 % pour la vente d'immeubles dont le revenu cadastral est inférieur à 30.000 FB (1), ce qui sera généralement le cas pour des terrains non bâtis.

Cela signifie concrètement que la plus-value dont bénéficie l'immeuble vendu est taxée à 12,5 % (ou 6 %) dans le chef de l'acheteur.

b) Le droit de succession.

Le principe est ici le même, puisque les héritiers, donateurs ou légataires sont tenus de déclarer les immeubles dont ils deviennent propriétaires et de payer des droits de succession sur la valeur de ces immeubles.

La valeur prise en compte est la valeur déclarée sauf si celle-ci paraissait insuffisante, auquel cas, une expertise sera requise (2).

Si l'immeuble a acquis une plus-value, elle sera reflétée par l'estimation qui en est faite et taxée à des taux variant de 3% à 80 % selon le degré de parenté des ayants-droit et de la valeur du bien (3).

B. L'imposition des plus-values latentes : la taxation du revenu cadastral.

On peut définir le revenu cadastral comme étant le revenu moyen normal net d'une année attribué par parcelle cadastrale (4) à chaque bien immobilier (5). "En quelque sorte, le revenu cadastral est un revenu fictif calculé par l'administration du cadastre et qui est attribué à chaque bien immeuble, étant entendu que ce revenu fictif sert dans de nombreux cas (...) à la détermination du revenu imposable et constitue la base de calcul de l'acompte d'impôt qu'est partiellement le précompte immobilier" (6).

(1) Code des droits d'enregistrement, art. 53 ; A. R. du 22 août 1980, art. 1er, § 1er.

(2) Code des droits de succession, art 111 et sv.

(3) Code des droits de succession, art. 48.

(4) Sur la notion de cadastre et de parcelle cadastrale, Voy. L. MARSTBOOM, R. BOURLON, A. JACOBS, Le cadastre et l'impôt foncier, Bruxelles, 1956, 464 p.

(5) C.I.R., art. 360.

(6) J. MALHERBE-J.AUTENNE, Péréquation cadastrale et réforme de la fiscalité immobilière, Larcier, Bruxelles, 1980, p. 9.

1. Principe du revenu cadastral.

Le principe du revenu cadastral est fondé sur le fait qu'une propriété immobilière est considérée comme un bien de production (1).

Lorsqu'on envisage un immeuble comme bien de production, sa valeur est déterminée d'après les revenus qu'il peut procurer. Sont considérés comme revenus, aussi bien le produit pécuniaire que le propriétaire retire (les loyers) que les services que l'immeuble lui procure dans le cas où il l'occupe personnellement.

"Le revenu est calculé sur base du montant total des loyers versés par les locataires (revenu brut), duquel on déduit les charges foncières d'assurance, d'entretien qui incombent au propriétaire (revenu net). Dans le cas d'un immeuble non loué, le revenu sera calculé sur base de sa valeur locative déterminée par comparaison avec des immeubles loués présentant les mêmes caractères de similitude" (2).

Dans le cas du revenu cadastral, le revenu d'un immeuble bâti est fixé sur base des valeurs locatives normales nettes (3). Celles-ci sont établies compte tenu du plan cadastral et de la fiche descriptive du bien en cause ainsi que des loyers afférents à l'ensemble des parcelles de référence retenues pour ce genre de bien (4).

En ce qui concerne les terrains non bâtis, le revenu cadastral est fixé par comparaison aux revenus cadastraux à l'hectare, déterminés pour les terres labourables, les prés, les pâtures et les jardins potagers, sur base des valeurs locatives nettes (5). On assimile aux jardins potagers, les terrains sans affectation agricole spéciale situés dans une agglomération à front d'une voie de communication appartenant au réseau routier de l'Etat, de la province ou de la commune, ou qui, dans les conditions légales organiques de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, ont fait l'objet d'un permis de bâtir (6).

-
- (1) Un immeuble peut être envisagé comme bien de consommation plus ou moins durable ou comme bien de production. Lorsqu'un bâtiment est considéré comme bien de consommation, il est un objet fabriqué dont la production exige certains efforts comptabilisables, en économie de marché, en un prix de revient. Lorsque cette maison est envisagée comme bien de production, son estimation s'opère en capitalisant son revenu possible. Sur cette question, voy. F. PAULHAC, L'expertise immobilière, Eyrolles, Paris, 1973, 204 p.
- (2) F. HAUMONT, L'emphytéose au service de l'aménagement du territoire, OYEZ, Louvain, 1976, p. 94.
- (3) C.I.R., art. 366 et 367.
- (4) A.R. du 10 octobre 1979 pris en exécution du Code des Impôts sur les revenus en matière de fiscalité immobilière, art. 4.
- (5) C.I.R. art. 368, § 1er.
- (6) C.I.R. art. 369, § 1er, b).

2. Rapport entre la valeur du bien et le revenu cadastral.

La valeur vénale d'un immeuble est calculée en capitalisant le revenu que celui-ci peut apporter (1).

La question qui se pose est de savoir si le revenu cadastral représente le revenu foncier potentiel réel.

En premier lieu, il convient de mentionner le fait que le revenu cadastral est le revenu net de l'immeuble. Lorsqu'il a été fixé sur base des valeurs locatives de parcelles comparables, le revenu brut attribué à l'immeuble a été diminué de 40 % ou de 10 % pour frais d'entretien et de réparations, selon qu'il s'agit d'un immeuble bâti ou non (2).

Il est évidemment malaisé de se prononcer sur les différences qui peuvent exister entre le revenu réel et le revenu cadastral. En réalité, ces différences varient dans le temps et sont fonction de l'époque à laquelle a été déterminé le revenu cadastral. Précédemment, la péréquation générale des revenus cadastraux avait lieu tous les vingt ans. Depuis la loi du 19 juillet 1979, le principe est que l'administration du cadastre procède tous les dix ans à une péréquation générale des revenus cadastraux (3).

-
- (1) Pour capitaliser les revenus de l'immeuble, on a recours à une variable synthétisant des facteurs tels que l'évolution future des revenus et l'estimation de la valeur actuelle de ces revenus futurs : le taux de capitalisation. "Le taux de capitalisation d'un bien, c'est le pourcentage de la valeur marchande de ce bien que représente son revenu actuel ou sa valeur locative" (F. PAULHAC, op. cit., p. 130). Soit :

$$\text{Taux de capitalisation (net)} = \frac{\text{Revenu (net)} \times 100}{\text{Valeur marchande}}$$

La détermination du taux de capitalisation est le point le plus important et le plus délicat aussi puisque c'est lui qui détermine la valeur vénale de l'immeuble. Une légère modification du taux de capitalisation peut avoir une influence très nette sur la valeur de l'immeuble. C'est ainsi, que le passage d'un taux de 3 % à un taux de 4 % engendre une diminution de 25 % de la valeur. "Ce taux est choisi par l'expert en fonction des différentes données du marché immobilier, du type et de l'état de la construction ; dans la pratique, il est souvent déterminé par comparaison avec les taux constatés à l'occasion de ventes récentes d'immeubles similaires" (Service Communal de Belgique, La politique foncière et ses techniques, Brux., 1973, p. 19).

- (2) C.I.R., art. 366 § 2 et 368 § 2.
- (3) C.I.R., art. 376, § 1er. A côté de la péréquation générale, il existe des péréquations extraordinaires des revenus cadastraux des immeubles d'une commune ou d'une division de communes lorsque des fluctuations importantes de la valeur locative des immeubles le justifient (C.I.R., art. 377), ainsi que des péréquations spéciales qui ne concernent qu'un immeuble déterminé (C.I.R., art. 380).

Au moment où cette péréquation a lieu (1), on peut dire que, d'une façon générale, le revenu cadastral s'approche du revenu potentiel réel à l'exception toutefois de bâtiments plus anciens. Par contre, surtout sous l'empire de l'ancien système, le revenu cadastral en vigueur peu de temps avant la péréquation était à un niveau très nettement inférieur à celui des revenus réels.

Du point de vue des plus-values d'urbanisation, il en va de même. Lors de la péréquation des revenus, on tient compte de la plus-value d'urbanisation par le biais de l'évaluation des revenus potentiels que l'immeuble peut procurer. Mais plus on s'éloigne de cette péréquation, moins le revenu cadastral est représentatif des plus-values dont l'immeuble bénéficie.

En ce qui concerne les terrains à bâtir, il est clair que, eu égard au mode d'évaluation de leurs revenus cadastraux, il n'est pas tenu compte des plus-values d'urbanisation si ce n'est dans une très faible mesure.

3. La taxation du revenu cadastral.

Lorsque, au lendemain d'une péréquation, on taxe le revenu cadastral, on peut dire qu'il y a prélèvement fiscal sur une plus-value d'urbanisation latente (2).

Le revenu cadastral connaît un double régime de taxation : le précompte immobilier et l'impôt global.

a) Le précompte immobilier.

Tout propriétaire, possesseur, emphytéote, superficiaire ou usufruitier d'un bien immeuble est tenu de payer le précompte immobilier, c'est-à-dire un impôt foncier à titre anticipatif (3).

(1) C'est en 1979 qu'a eu lieu la dernière péréquation générale. Cette réévaluation des revenus cadastraux a fait, à l'époque, couler beaucoup d'encre, du fait notamment qu'elle aboutit, dans certaines communes, à des revenus cadastraux dissuasifs au regard de leur taxation.

(2) Nous nous bornons à examiner les plus-values latentes, c'est-à-dire celles dans lesquelles le propriétaire occupe lui-même l'immeuble. En effet, il faut considérer que les plus-values sont réalisées, au moins partiellement, par le biais du revenu réel que le bien entraîne à la suite de sa location. Sur le régime de la taxation du revenu cadastral en cas de location, Voy. J. MALHERBE - J. AUTENNE, op. cit., pp. 37 et s. (C.I.R., art. 7).

(3) C.I.R., art. 155.

Le taux de ce précompte varie d'une commune à l'autre car, outre la quote-part de l'Etat (1,25 %), le taux tient compte des centimes additionnels de la province et de la commune. Ce taux peut varier de moins de 10 % à plus de 25% (1).

Il existe un certain nombre d'immeubles dont le revenu cadastral est immunisé totalement du précompte immobilier (2) ou partiellement (3).

b) L'impôt global.

Outre le précompte immobilier qui est dû sur le revenu cadastral, celui-ci est globalisé aux autres revenus et imposé comme tel.

Toutefois, il existe des cas où le revenu cadastral est immunisé de l'impôt sur les revenus (4) et d'autres où ce revenu est réduit (5). C'est le cas notamment des maisons d'habitation occupées par leur propriétaire, qui peuvent déduire de ce revenu cadastral 120.000FB plus 10.000 FB pour le conjoint et pour chacune des autres personnes à charge (6).

Section 4. Le système du plafond légal de densité en droit français.

Il paraît intéressant dans le cadre d'une réflexion sur les mécanismes de récupération des plus-values d'urbanisme d'examiner un mécanisme mis en place il y a une dizaine d'années en France : le versement pour dépassement du plafond légal de densité.

§ 1. Historique.

Le mécanisme du versement pour dépassement du plafond légal de densité a été un des trois grands volets de la loi française n° 75-1328 du 31 décembre 1975 portant réforme de la politique foncière, appelée plus souvent la loi GALLEY du nom du ministre de l'époque.

Au départ de cette réforme importante, il y a les travaux du professeur J.P. GILLI, basés sur une idée lancée par le doyen René SAVATIER : limiter l'extension de la propriété du sol en hauteur et restituer à la collectivité, l'espace ainsi libéré (7).

(1) Voy. les résultats de la péréquation cadastrale par province et par commune, Mon. b., 8 février 1980, pp. 1676 et s.

(2) C.I.R. art. 157.

(3) C.I.R. art. 162.

(4) C.I.R. art. 8.

(5) C.I.R. art. 9 et 10.

(6) C.I.R. art. 10, modifié par la loi du 11 avril 1983, art. 2, 1°. et art. 162, 3°.

(7) R. SAVATIER, La propriété de l'espace, D., 1965, Chr. 213.

En réalité, J.P. GILLI va plus loin dans la mesure où, non seulement, il précise les modalités de la réforme proposée par le doyen SAVATIER, mais il l'assortit d'une contrepartie essentielle : le droit à indemnisation en cas de privation du droit de construire.

En quoi consiste exactement le projet de réforme de J.P. GILLI ? Il comporte, nous venons de le dire, un double aspect : "la limitation à un certain volume du droit de propriété, et l'indemnisation des restrictions qui pourraient être apportées à l'utilisation de ce volume".

"Le principe de la réforme est simple, il suffirait de modifier l'article 552 du Code civil et de décider que la propriété du sol n'emporte plus la propriété du dessus, mais simplement une certaine quantité de celle-ci ; ce serait " l'espace privé". Au-delà de la limite ainsi tracée, l'espace appartiendrait à la collectivité : ce serait "l'espace public". Mais le propriétaire pourrait dans certains cas, l'utiliser au titre d'une concession que lui consentirait la collectivité propriétaire ". Cette concession se ferait alors contre un paiement qui pourrait prendre la forme d'un versement unique ou d'une redevance annuelle révisable.

Dans la mesure où les règles d'urbanisme ne permettent pas au propriétaire d'un terrain d'utiliser totalement son "espace privé", la collectivité lui rachète la partie de son espace inutilisable. "En effet, en réduisant d'un trait de plume l'étendue de la propriété foncière, le législateur l'ampute d'une sérieuse partie de sa valeur. Ce serait une contrepartie normale que d'offrir, en échange, au propriétaire, cette sorte d'assurance lui garantissant qu'en toute hypothèse le droit qu'on lui laisse représentera un certain volume. D'autre part, la réforme envisagée supprimerait radicalement toute possibilité de plus-value due à une variation de C.O.S., il n'y a alors plus aucune raison de laisser supporter au seul propriétaire les éventuelles moins-values" (2).

Si la réforme proposée par le professeur GILLI est originale, c'est essentiellement dans son caractère systématique et compréhensif plus que par le mécanisme qui est choisi. Effectivement, le mécanisme de limitation du droit de construire assorti d'un paiement pour dépassement de ce droit n'est pas nouveau. Il a cours aux Etats-Unis depuis plusieurs années et même en France avec la taxe de surdensité.

(1) J.P. GILLI, Redéfinir le droit de propriété, CRU, Paris, 1975, p. 99.

(2) Ibidem, pp. 112-113.

Aux Etats-Unis, on a dissocié juridiquement le droit de construire du droit de propriété, ce qui a permis à l'Etat d'acheter ce droit séparément dans le but essentiellement de protéger l'environnement des parcs nationaux et des monuments historiques (1).

Mais cette dissociation a permis également un autre type d'action : le *transfert of development right* (le transfert du droit de construire). Le transfert de droit de construire se distingue de l'achat par l'Etat du droit de construire qui est une mesure visant à empêcher celui-ci d'être exercé alors que le T.D.R. instaure un véritable marché des droits de construire.

En France également, le principe de limitation du droit de construire est en vigueur depuis la loi d'orientation foncière de 1967. Selon les articles L.332-1 et suivants, le constructeur était tenu de verser une participation égale à 90 % de la valeur de la surface supplémentaire de terrain qui aurait été nécessaire pour l'édification de la construction si le coefficient d'occupation du sol avait été respecté.

§2. Le mécanisme mis en place.

La réforme instituée par la loi n° 75-1328 du 31 décembre 1975 a été précisée par quelques textes ultérieurs dont les principaux sont le décret n° 76-276 du 29 mars 1976 pris pour l'application des dispositions du titre Ier de la loi n°75-1328 du 31 décembre 1975 relatives au plafond légal de densité, la circulaire n°76-84 du 1er juillet 1976 relative à l'application du plafond légal de densité (disposition de droit commun) et la circulaire n° 76-85 du 2/7/1976 relative à l'application du plafond légal de densité dans les zones d'aménagement.

Une importante modification fut apportée par la loi de finances pour 1983 du 29 décembre 1982, modification qui remet partiellement en cause l'efficacité du système du point de vue de la politique foncière.

"Le droit de construire", dit la loi, "est attaché à la propriété du sol. Il s'exerce dans le respect des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation du sol".

(1) Voy. A. STRONG, Transfert de COS aux Etats-Unis. Le parc des Pinelands, Etudes foncières, n° 30, 1986, pp. 1 et s.

"Le rapport entre la surface de plancher d'une construction et la surface de terrain sur laquelle cette construction est ou doit être implantée définit la densité de construction".

"Une densité égale à 1 constitue la limite légale de densité. Pour la ville de Paris, ce chiffre est fixé à 1,5. Toutefois, sur le territoire de l'ensemble des communes faisant partie d'un groupement de communes ayant compétence en matière d'élaboration de documents d'urbanisme ou en matière d'aménagement urbain ou, à défaut de l'existence d'un tel groupement, sur le territoire des communes de plus de 50.000 habitants, la limite légale de densité peut être modifiée sans pouvoir être inférieure à un, ni supérieure à deux. Pour la ville de Paris, ces chiffres sont respectivement 1,5 et 3. (...)".

"Au-delà de cette limite appelée "plafond légal de densité" l'exercice du droit de construire relève de la collectivité (...) (1).

"L'édification d'une construction d'une densité excluant le plafond légal est subordonnée au versement par le bénéficiaire de l'autorisation de construire à une somme égale à la valeur du terrain dont l'acquisition serait nécessaire pour que la densité de la construction n'excède pas ce plafond".

"L'attribution, expresse ou tacite, du permis de construire entraîne pour le bénéficiaire de l'autorisation de construire l'obligation d'effectuer ce versement" (2).

Que signifie exactement ce texte ?

Tout propriétaire d'un terrain, à la condition évidemment que les plans d'occupation des sols l'y autorisent, a le droit d'y construire une surface de plancher équivalant à la surface du terrain sans être tenu de verser quoi que ce soit à la collectivité.

Concrètement, si une personne est propriétaire de 2 ares de terrain, soit 200 M2, elle peut, si le plan d'occupation des sols le permet, construire un bâtiment dont la surface de plancher est égale à 200 m2.

(1) Code de l'urbanisme, article L. 112-1.

Cette modification doit se faire à la suite des élections municipales. En 1983, à la suite de ces dernières, "plus d'une vingtaine de communes ont pris la décision de relever le niveau du plafond légal de densité ; le Conseil de Paris l'a porté à son maximum de 3 ce qui, compte tenu des coefficients d'occupation des sols fixés, le fait pratiquement disparaître" (R. CRISTINI, Droit de l'urbanisme, Economica, Paris, 1985, pp. 214-215).

(2) Code de l'urbanisme, article L. 112-2.

Avant 1982, tous les types de construction sans aucune exception étaient soumis à cette règle. La loi du 29 décembre 1982 prévoit cependant que l'obligation de versement "n'est pas applicable aux immeubles édifiés par l'Etat, les régions, les départements ou les communes, ni aux immeubles édifiés par les établissements publics administratifs à vocation culturelle, scientifique, de santé ou d'assistance, lorsqu'ils sont affectés à un service public ou d'utilité générale et qu'ils ne sont pas productifs de revenus".

A. La détermination des surfaces.

La surface de terrain est celle sur laquelle doit être érigée la construction et qui est mentionnée dans la demande de permis de construire. Il s'agit soit de la surface de la parcelle, soit de l'ensemble de parcelles constituant une propriété d'un seul tenant appartenant au même propriétaire et figurant sur le plan cadastral fourni par le demandeur.

La surface de plancher qui est prise en compte est la surface de plancher hors oeuvre nette.

"La surface de plancher hors oeuvre brute est constituée par la somme des surfaces de plancher de chaque niveau, quelle que soit leur affectation, calculée en se fondant sur le côté extérieur des murs de façade tels que ceux-ci figurent sur les plans de niveaux accompagnant la demande de permis de construire. Elle comprend, notamment, les balcons, loggias, terrasses ainsi que tous les sous-sols" (1).

La surface de plancher hors oeuvre nette, c'est-à-dire celle qu'on utilise est égale à la surface brute après déduction :

"a) d'un forfait de 15 % de la surface totale, ou de 25 % en ce qui concerne les maisons à usage d'habitation ne comportant qu'un seul logement, ce forfait représentant la surface des combles et sous-sols non aménageables pour l'habitation ou pour des activités à caractère professionnel, artisanal, industriel ou commercial et des surfaces telles que celles des terrasses, balcons ou loggias ;

(1) C. HORTUS, Le régime du versement pour dépassement du plafond légal de densité (P.L.D.), Revue d'Economie et de Droit Immobilier, 1976, n°68, p. 26.

b) des surfaces des parties de bâtiments qui sont aménagées en vue du stationnement des véhicules pour autant qu'elles sont destinées à la satisfaction des besoins des occupants et des usagers de l'immeuble" (1).

Il existe des situations particulières où ce calcul ne s'applique pas tel quel. C'est le cas, notamment, lorsqu'une construction est édiflée sur un terrain comprenant un bâtiment qui n'est pas destiné à être démolli. La densité est calculée alors en ajoutant sa surface de plancher à celle de la construction nouvelle (2). On peut concevoir aussi dans cette hypothèse que la construction ancienne dépassait déjà à la date de l'entrée en vigueur de la loi le plafond légal de densité, auquel cas, le versement n'est dû qu'à concurrence de la surface de plancher excédant la surface déjà construite (3).

B. Le mode de calcul du versement.

Le montant du versement lié au dépassement du plafond légal de densité est déterminé selon la formule suivante (4) :

$$Pa : V \quad \frac{Sa + Sb - Sc - (KSd)}{k}$$

dans laquelle :

- Pa représente le montant du versement ;
- V la valeur du mètre carré du terrain considéré comme nu et libre ;
- Sa la surface de plancher hors-oeuvre de la construction projetée ;
- Sb la surface de plancher hors oeuvre des constructions implantées sur le même terrain qui excède le plafond légal de densité, que ces constructions soient ou non destinées à être démolies ;

(1) Code de l'urbanisme, article R. 112-2.

(2) Code de l'urbanisme, article L. 112-3

(3) Code de l'urbanisme, article L. 112-4.

(4) Code de l'urbanisme, article R. 333-1.

- Sc la partie de la surface de plancher des constructions implantées sur le même terrain qui excède le plafond légal de densité, que ces constructions soient ou non destinées à être démolies ;
- Sd la surface du terrain
- K le plafond légal de densité, qui est égal actuellement à 3 sur le territoire de la ville de Paris et à 1 sur le reste du territoire à l'exception d'une vingtaine de communes ou de groupements de communes (1).

La meilleure façon de comprendre ce mécanisme est certainement de lire des exemples chiffrés des trois hypothèses principales : un terrain nu, un terrain bâti comportant un bâtiment à conserver inférieur au plafond légal de densité, un terrain bâti comportant un bâtiment supérieur au plafond légal de densité à l'entrée en vigueur de la loi (2).

1er exemple : un terrain nu.

La formule de calcul du versement peut, dans ce cas, être simplifiée de la façon suivante :

$$Pa = v (Sa - Sd)$$

Soit un terrain de 1.000 M2, d'un coefficient d'occupation du sol de 2, sur lequel on envisage de construire 2.200 M2 de surface de plancher brut, y compris 300 M2 de places de stationnement destinées aux usagers.

On aura :

$$Sa = 2.200 - \frac{2.200 \times 15}{100} \quad (\text{déduction forfaitaire}) - 300$$

$$= 1570 \text{ M2}$$

$$Sd = 1.000 \text{ M2}$$

$$Pa = v (1.570 - 1.000)$$

(1) Voy. supra, p. 350, note (1).

(2) Nous reprenons les exemples très clairs donnés par C. HORTUS, op. cit., pp. 29-30.

2ème exemple : un terrain bâti comportant un bâtiment à conserver inférieur au P.L.D.

Dans ce cas, la formule devient :

$$Pa = v (Sa + Sb) - Sd.$$

En prenant la donnée de l'exemple précédent et retenant 400 M2 de surface de plancher pour le bâtiment conservé, on obtient :

$$Sa = 1.570 \text{ M2}$$

$$Sb = 400 \text{ M2}$$

$$Sd = 1.000 \text{ M2}$$

$$Pa = v (1.570 + 400 - 1000)$$

3ème exemple : un terrain bâti comportant un bâtiment excédant le P.L.D. à l'entrée en vigueur de la loi.

Dans ce cas, la formule devient :

$$Pa = v(Sa + Sb) - Sc - Sd.$$

En prenant les données de l'exemple précédent et en supposant qu'outre le bâtiment de 400 M2 de plancher à conserver existe à l'entrée en vigueur de la loi (1er avril 1976) un bâtiment de 750 M2, démoli lors du dépôt de la demande de permis de construire, on obtient :

$$Sa = 1.570 \text{ M2}$$

$$Sb = 400 \text{ M2}$$

$$Sc = (750 + 400) - 1.000 = 150 \text{ M2}$$

$$Sd = 1.000 \text{ M2}$$

$$Pa = v (1.570 + 400) - 150 - 1.000$$

Ces trois exemples sont donnés pour le territoire de la France, soumis à la densité de 1. Pour Paris et les autres communes ayant opté pour une autre densité, il convient d'adapter ces exemples.

C. La valeur du terrain.

On a vu que l'édification d'une construction d'une densité excédant le plafond légal est subordonnée au versement par le bénéficiaire de l'autorisation de construire d'une somme égale à la valeur du terrain dont l'acquisition serait nécessaire pour que la densité de la construction n'excède pas ce plafond.

(1) Code de l'urbanisme, article L. 112-2.

Pour calculer le montant à verser, on doit multiplier la surface de plancher excédant le plafond telle qu'on l'obtient par la formule illustrée au point précédent, par la valeur du terrain au M2.

"La valeur du mètre carré de terrain est déclarée à l'occasion de la demande de permis de construire par l'auteur de cette demande".

"Cette valeur est celle du terrain considéré comme nu de constructions et libre d'occupation. C'est-à-dire qu'il ne doit pas être tenu compte dans l'estimation de cette valeur des constructions existantes sur le terrain, ni des dépenses afférentes à la nature ou aux conditions d'occupation du terrain telles que : coût de démolition, coût d'éviction des locataires, dépenses imposées par des nécessités de fondations spéciales, etc..."

"Par ailleurs, cette valeur doit être appréciée en fonction d'une constructibilité limitée au plafond légal de densité et non pas en fonction de la constructibilité autorisée par le coefficient d'occupation du sol, s'il en existe un" (1).

L'autorité chargée de l'instruction de la demande de permis doit transmettre au directeur des services fiscaux une demande d'avis sur la valeur déclarée par le demandeur. Cet avis constitue l'estimation administrative.

Si l'administration retient une valeur différente de celle déclarée par l'intéressé, celui-ci est informé, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. En cas de désaccord entre l'administration et le demandeur sur la valeur du terrain, la juridiction compétente en matière d'expropriation est saisie, à l'initiative de la partie la plus diligente (2).

En cas de désaccord sur la valeur du terrain, le versement est provisoirement liquidé sur la base de l'estimation administrative (3).

(1) Circulaire n° 76-84 du 1er juillet 1976.

(2) Code de l'urbanisme, article R. 333-4.

(3) Code de l'urbanisme, article R. 333-5.

D. Le régime du P.L.D. dans les zones d'aménagement.

Lors de l'élaboration du système du versement pour dépassement du plafond légal de densité, on s'est rendu compte que dans certaines zones d'aménagement son application ne manquerait pas de poser certains problèmes dès lors que, dans ce cas, la notion de densité n'a de sens qu'au niveau de l'ensemble de la zone et non à celui de la parcelle. C'est pourquoi, le législateur a instauré un régime spécial (1) pour certaines zones, à savoir : les zones d'aménagement concerté (2), les zones de rénovation urbaine (3) et les zones de résorption de l'habitat insalubre (4).

L'application ou versement dans les zones d'aménagement est facilité par l'existence obligatoire d'un plan d'aménagement qui détermine la densité d'occupation du sol, ce qui permet de voir si cette densité excède ou non le P.L.D.

La détermination de la surface de plancher excédant le plafond légal de densité dans les zones d'aménagement se fait par l'application de la formule suivante (5) :

$$D = \frac{Sa' + Sb' - Sc' - (k.Sd')}{K}$$

dans laquelle :

- D représente le montant du versement ;
- Sa la surface de plancher développée hors oeuvre des constructions nouvelles de toute nature, y compris les équipements autorisés par le plan d'aménagement de la zone ou par le plan d'occupation des sols;
- Sb' la surface de plancher développé hors oeuvre des constructions implantées dans la zone à la date de la prise en considération du plan d'aménagement de la zone ou de la publication du plan d'occupation des sols ou du document d'urbanisme en tenant lieu et qui ne sont pas destinées à être démolies;
- Sc' la partie de la surface de plancher développée hors oeuvre des constructions implantées dans la zone qui excède le P.L.D., que ces constructions aient été démolies depuis la création de la zone ou qu'elles soient ou non destinées à être démolies.

(1) Circulaire n° 76-85 du 2 juillet 1976.

(2) Code de l'urbanisme, article L.311-1.

(3) Dont la réalisation est poursuivie selon le régime des zones d'aménagement concerté et celles qui sont créées en application des articles L.312-1 et s. du Code de l'urbanisme.

(4) Loi n° 70-612 du 10 juillet 1970.

(5) Code de l'urbanisme, article R.333-14.

Sd' la surface des terrains compris à l'intérieur du périmètre défini par l'acte de création de la zone à l'exclusion :

- a) des terrains d'assiette de la voirie existante à la date de création de la zone affectée à l'usage du public ; il s'agit des voies classées dans le domaine public ou privé des collectivités publiques et des voies privées affectées de servitudes de passage
- b) des terrains d'assiette de toutes les voies ferrées existantes à la date de création de la zone ;

K le plafond légal de densité qui est égal actuellement à 3 sur le territoire de la ville de Paris et à 1 sur le reste du territoire, à l'exception d'une vingtaine de communes ou de groupements de communes (1),

Comme pour le régime de droit commun, nous prendrons deux exemples chiffrés de l'application de cette formule (2).

Exemple d'une opération de rénovation urbaine

Soit une zone de 14.000 M2 dont 2.000 M2 de voirie existante, bénéficiant d'un C.O.S. de 2 et sur laquelle on envisage de construire des logements (20.000 M2), des commerces (2.500 M2) et des équipements scolaires (1.500 M2). Parmi les bâtiments à démolir, 3 d'entre eux ont des surfaces de plancher dépassant le plafond légal de densité (1 dans ce cas) pour respectivement 220 M2, 540 M2 et 240 M2.

Pour calculer le dépassement global du P.L.D., on aura :

$$Sa' = 20.000 + 2.500 + 1.500 = 24.000 \text{ M2}$$

$$Sc' = 220 + 540 + 240 = 1.000 \text{ M2}$$

$$SQ' = 14.000 - 2.000 = 12.000 \text{ M2}$$

$$D = 24.000 - 1.000 - 12.000 = 11.000 \text{ M2}$$

(1) Voy. supra, p. 350, note (1)

(2) Comme pour le régime de droit commun, nous reprenons des exemples donnés par C. HORTUS, op. cit., p. 44.

Exemple d'une opération de rénovation-restauration.

Aux données de l'opération précédente, on ajoute celles propres à la partie restauration, soit cinq parcelles d'une superficie de 1.000 M2 comportant 5 bâtiments à conserver de 1.800 M2 de plancher, 4 d'entre eux excédant le P.L.D. pour respectivement 200, 150, 75 et 25 M2.

Pour calculer le dépassement global du PLD, on aura :

Sa' = 24.000 M2

Sb' = 1.800 M2

Sc' = 1.800 M2 (droits acquis pour bâtiments à démolir) + 450 M2 (droits acquis pour bâtiments à restaurer).

Sd' = 14.000 + 10.000 - 2.000 = 13.000 M2

D = 24.000 + 1.800 - 1.450 - 13.000 = 11.350 M2.

Dans le cas des zones d'aménagement, la question de savoir qui va être tenu d'effectuer ce versement est évidemment importante. Le législateur a distingué le cas des zones réalisées en régie directe, c'est-à-dire par la commune, un établissement public groupant plusieurs communes ou un établissement public y ayant vocation, de celui des zones aménagées selon un autre mode de réalisation, par exemple, par une société d'économie mixte, un organisme public ou privé de promotion immobilière.

Dans le cas de l'aménagement de la zone en régie directe, le versement est à charge du ou des constructeur(s) (1). Dans les autres cas d'aménagement de la zone, il est à charge de l'aménageur (2).

§ 3. La gestion financière.

La somme due pour le dépassement du plafond légal est perçue par l'administration fiscale.

Cependant, le législateur a déterminé l'affectation précise de ces recettes en élaborant un système de redistribution par le ministère des Finances.

(1) Code de l'urbanisme, article L.333-7.

(2) Code de l'urbanisme, article L.333-8.

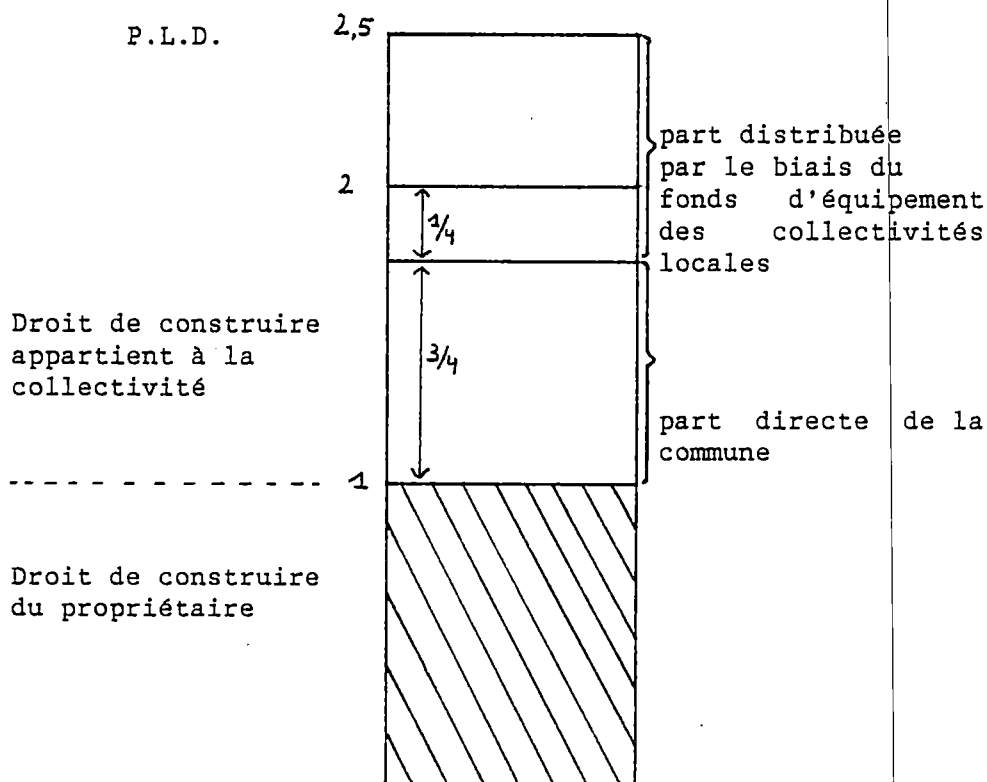
"En établissant un système complexe de répartition et d'affectation des ressources, le Gouvernement a poursuivi un double objectif : d'une part, laisser à la commune bénéficiaire une grande partie -mais non la totalité- des recettes nouvelles afin d'éviter une densification excessive ; d'autre part, imposer une certaine affectation à ces sommes pour canaliser leur utilisation vers des fins d'intérêt général" (1).

Le système introduit par la loi n° 75-1328 du 31 décembre 1975, modifié par la loi du 29 décembre 1982, est le suivant :

"Les trois quarts du produit des versements dus au titre des densités de construction supérieures au plafond légal sont attribués à la commune ou, s'il en existe un, à l'établissement public groupant plusieurs communes et ayant compétence en matière d'urbanisme, sur le territoire desquels se trouve située la construction"

"Le quart restant est attribué au département" (2)

Figure X : Schéma de répartition (3)



- (1) P. ALBERTINI, Ambitions et incertitudes de la nouvelle loi foncière, Dalloz-Sirey, 1976, chr., pp. 87-94.
- (2) Code de l'urbanisme, article L. 333-3.
- (3) D'après F. GALLEY, Conférence de presse sur le projet de loi portant réforme de l'urbanisme et de la politique foncière, mardi 8 avril 1975, doc. ronéo.

A ce principe, il y a des exceptions. C'est ainsi que sont attribuées en totalité à la commune ou à l'établissement public groupant plusieurs communes et ayant compétence en matière d'urbanisme les sommes versées au titre de dépassement au plafond légal de densité par les organismes publics ou les sociétés d'économie mixte pour les constructions d'habitations à loyer modéré et assimilées (1).

Il en va de même pour les sommes versées "au titre d'opérations de rénovation urbaine ou de résorption de l'habitat insalubre, que celles-ci soient réalisées directement par les communes ou les établissements publics groupant plusieurs communes et ayant compétence en matière d'urbanisme ou qu'elles soient confiées par convention à des organismes habilités soumis à la tutelle de la puissance publique, à la condition que ces opérations comprennent un pourcentage de logements sociaux et d'équipements collectifs à caractère social" (2).

Ceci permet, le cas échéant, à la commune de restituer l'intégralité du versement pour dépassement du plafond légal de densité perçu lors de constructions sociales.

§ 4. Commentaires.

A. Une réforme non conforme au projet de réforme.

La première réflexion qui vient à l'esprit a trait aux divergences importantes qui existent entre le mécanisme mis en place par le législateur et le projet qui en est l'origine, à savoir celui du professeur GILLI. Pour rappel, le professeur GILLI prônait la modification de l'article 552 du Code civil en distinguant "l'espace privé" qui appartiendrait au propriétaire du sol et "l'espace public", propriété de la collectivité. Cet espace public, le propriétaire pourrait l'utiliser, dans certain cas, au titre de concession contre paiement. Les recettes issues de ces concessions seraient alors à affecter à l'indemnisation des moins-values résultant des prescriptions d'urbanisme (3).

La réforme instituée en est, en définitive, assez éloignée. La seule proposition reprise concerne la distinction entre "espace privé" et "espace public", encore que, en ne touchant pas à l'article 552 du Code Civil, il n'y a pas à proprement parler d'espace appartenant à la collectivité qui serait concédé au propriétaire.

(1) Code de l'urbanisme, article 333-5, a) et b)

(2) Code de l'urbanisme, article 333-5, c)

(3) Voy. supra, p. 348.

Simplement, lorsque le propriétaire construit au-delà d'une certaine densité, il y a versement d'une somme qui s'apparente plus à un impôt qu'à la contrepartie d'une vente. De plus, l'idée d'indemnisation des moins-values a été rejetée jusqu'à nouvel ordre.

B. Bilan.

"Sept ans après sa création, force est de constater que le PLD a été d'une efficacité redoutable. En 1973, selon le ministère, 9.262.000 m² de plancher avaient été construits au-delà du plafond (1,5 à Paris, 1 ailleurs). En 1976, ce chiffre était tombé à 788.000 m², et il est resté stationnaire depuis (780.000 m² en 1980). Le PLD a donc permis de réduire de 92 % les opérations de forte densité. Rarement mesure fiscale aura été aussi efficace".

"Un autre effet du PLD aura été de faire baisser en valeur relative, les prix fonciers dans les centres. Mais il s'agit là des prix vendeurs. Les prix acheteurs (la charge foncière) qui incorporent le PLD, ont eux augmenté aussi vite, sinon plus, qu'en périphérie" (1).

Compte tenu du fait que c'est essentiellement en Ile-de-France (60 % des rentrées du PLD) et plus particulièrement à Paris (40 % des rentrées du PLD) que la loi de 1975 a donné lieu à application (2) on peut évidemment s'interroger sur les effets du relèvement du plafond légal de densité qui, à Paris, en 1983, est passé de 1,5 à 3 (3). Il est encore trop tôt pour se prononcer sur ce point. On peut cependant imaginer aisément que les prix fonciers vont augmenter et que les rentrées du PLD vont diminuer (4). L'avenir nous le confirmera probablement.

(1) J. COMBY, Modular le plafond légal de densité ? Etudes foncières, 1982, n° 17, p. 15.

(2) R. BRECHET, Le plafond légal de densité. Un bilan - le cas de l'Ile-de-France, Etudes foncières, 1983, n° 18, p. 23.

(3) Voy. supra, p. 350.

(4) Voy. sur cette question, notam. A. GIVAUDAN, Propos sur le PLD, Etudes foncières, 1984, n° 22, pp. 40-42 ; P. FEVRIER, Les nouveaux plafonds de densité, Etudes foncières, 1984, n°22, pp. 42-45

CHAPITRE II

L'INDEMNISATION DES MOINS VALUES

Introduction.

Si nous abordons la question de l'indemnisation des moins-values dans le cadre de l'examen des instruments juridiques de la politique foncière, c'est en raison du fait qu'elle constitue un des corollaires de cette politique. Si les pouvoirs publics s'efforcent de limiter les phénomènes de plus-value foncière et, lorsqu'ils apparaissent, d'en récupérer une partie, il est logique qu'en revanche, les interventions foncières entraînant des moins-values fassent l'objet d'une indemnisation.

C'est d'ailleurs ce qui prévaut en matière de calcul de l'indemnité d'expropriation, comme nous l'avons vu précédemment (1), ou ni la plus-value, ni la moins-value ne sont prises en compte pour l'évaluation de l'indemnité. Nous y reviendrons d'ailleurs (2).

On pourrait classer les mécanismes d'indemnisation en deux catégories : ceux qui ont pour objet d'indemniser des moins-values résultant d'une atteinte au droit de construire et ceux qui portent sur l'indemnisation des moins-values résultant de nuisances provoquées par des équipements publics.

Section 1. L'indemnisation des moins-values d'urbanisme.

L'indemnisation des moins-values d'urbanisation, conséquence d'une restriction du droit de construire, peut prendre la forme, soit du versement d'une somme couvrant le dommage subi, soit du rachat, à un certain niveau de prix, du bien grevé d'une moins-value.

(1) Voy. supra, pp. 212 et s.

(2) Voy. infra, pp. 403 et s.

Les servitudes d'urbanisme constituent aujourd'hui un instrument fondamental de la politique d'urbanisme et d'aménagement du territoire que mènent les pouvoirs publics.

Ces servitudes, qu'elles découlent des plans d'aménagement, des règlements de bâtisse, des permis individuels de bâtir ou de lotir ou encore des mesures telles que le classement d'un monument ou d'un site, imposent des restrictions à l'exercice de la propriété privée. L'aménagement du territoire nécessite ces impositions (1).

En principe, les servitudes d'urbanisme ne donnent pas lieu à une quelconque indemnisation. En effet, "les modalités imposées à la construction sur une parcelle ne font que déterminer les limites à l'usage d'un bien-fonds qu'impose son intégration dans l'organisme urbain ou rural. Elles ne sont donc pas, en principe, une source de préjudice. Celui-ci ne peut naître, en effet, lorsque le propriétaire, sans perdre son droit de jouissance, est simplement tenu de l'exercer dans le cadre d'un ordre social à défaut duquel ce droit lui-même n'existerait pas. Cette observation est valable même en cas d'interdiction totale de lotir ou de bâtir, lorsque le terrain n'est pas normalement destiné à la construction, lorsqu'il s'agit, par exemple, d'un champ ou d'un bois situé à l'écart de toute agglomération" (2).

Le "bon aménagement des lieux" et la sauvegarde de l'environnement constituent, en fait, la compensation aux restrictions imposées dont, en définitive, chacun profite.

Cependant, le législateur belge (3) a estimé que parfois le préjudice était réel et pouvait donner lieu à une indemnisation (4). C'est le cas notamment de la loi du

(1) Voy. J. HOFFLER - F. HAUMONT, op. cit., pp. 130 et s.

(2) J. HOFFLER, Le contentieux de la législation sur l'aménagement du territoire, J.T., 1966, p. 89.

(3) Il faut, en effet, un texte légal pour que l'établissement d'une servitude légale d'utilité publique donne droit à une indemnisation.

(4) Sur la question de l'indemnisation ou non du dommage subi du fait des servitudes légales d'utilité publique, voy. l'étude fouillée de M. FAQUES, Servitude légale d'utilité publique et indemnisation, Adm. Publ. Trim., 1983, pp. 170 et s. et références citées.

13 octobre 1930 (Installation des régies de télégraphe et de téléphone), de la loi du 23 juin 1930 (Servitudes aéronautiques), de la loi du 10 mars 1925 (Distribution d'énergie électrique), de la loi du 7 août 1931 (Protection des monuments et sites), de la loi du 12 avril 1965 (Transports de produits gazeux).

Dans certains cas, peu nombreux il est vrai, comme nous le verrons, le propriétaire, dont le bien est frappé d'une moins-value, peut exiger que l'autorité acquière son bien (1).

L'indemnisation des moins-values d'urbanisme trouve sa justification légale dans la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, dans le Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (2) et dans la législation sur la protection des monuments et des sites.

Il est à noter que certains auteurs assimilent la moins-value découlant d'une servitude d'urbanisme à une quasi-expropriation (3). Cette thèse, si elle était admise par les tribunaux - ce qui n'est toujours pas le cas actuellement (4) - permettrait une indemnisation totale de la moins-value, à l'inverse de ce qui est actuellement prévu par la loi organique et le Code wallon.

De même, certains croient - à tort selon nous (5) - pouvoir déduire d'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme que les interdictions de construire découlant des plans d'aménagement violeraient l'article 1er du premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (6). En réalité, cet arrêt a sanctionné le gouvernement suédois pour une interdiction de construire découlant d'un permis d'exproprier qui, depuis 23 ans, n'était pas mis en oeuvre (7) et non pas pour une interdiction de construire fondée sur les prescriptions d'un plan d'aménagement.

(1) Voy. infra, pp. 378 et s.

(2) Il est à noter que l'arrêté-loi du 2 décembre 1946 concernant l'urbanisation ne prévoyait pas un tel mécanisme.

(3) M. DENYS, De la quasi-expropriation ou de l'indemnisation des interdictions de bâtir, J.T., 1983, pp. 405-410.

(4) Voy. par ex. civ. Brux., 13 février 1986, D. c/E.B. et R.W., inédit; Civ. Brux., 9 septembre 1986, L. c/R.W., inédit.

(5) La jurisprudence tant du conseil d'Etat que des cours et tribunaux n'admet pas cette interprétation. Voy., pr. ex., C.E., n° 21.269, 16 juin 1981, Bourgeois ; C.E., n° 21.936, 26 janv. 1982, de Liedekerke ; C.E., n° 22.276, 25 mai 1982, Michiels ; C.E., n° 22.784, 4 janv. 1983, Puttemans ; C.E., n° 22.800, 4 janv. 1983, Parmentier ; C.E., n° 22.801, 4 janv. 1983, Switsers. Voy., par. ex., Civ. Brux., 13 février 1986, D. c/EB. et R.W., inédit ; Civ. Dinant, 4 décembre 1986, H. et H. c/R.W., E.B. et V. de C., inédit.

(6) C.E.D.H., 23 septembre 1982, Sporrang et Lonroth, J.T., 1983, p. 699.

(7) Pour un commentaire de cet arrêt, voy. P. LAMBERT, Obs., J.T., 1983, pp. 701-702.

§1. L'article 37 de la loi du 29 mars 1962 et l'article 34 du Code wallon.

L'article 37 de la loi du 29 mars 1962 (1) et l'article 34 du Code wallon prévoient pour certains propriétaires qui subissent une moins-value d'urbanisme, la possibilité d'obtenir une indemnité : "Il y a lieu à indemnité à charge, suivant le cas, de la Région, de l'association intercommunale, de la commune, lorsque l'interdiction de bâtir ou de lotir résultant d'un plan revêtu de la force obligatoire met fin à l'usage auquel le bien est affecté ou normalement destiné au jour précédent l'entrée en vigueur dudit plan" (2).

Il se déduit de l'article 37, al. 1er de la loi organique et de l'article 34, al. 1er du Code wallon que l'indemnisation des moins-values découlant des plans d'aménagement est à charge de l'autorité qui a établi le plan, soit :

- pour les plans de secteur : l'Etat (en Région bruxelloise), la Communauté flamande ou la Région wallonne;
- pour les plans généraux intercommunaux : les intercommunales;
- pour les plans généraux et particuliers d'aménagement : les communes.

Le fait que le Roi ou l'Exécutif approuve le plan communal n'a aucune incidence sur la responsabilité de l'indemnisation qui est à charge de la commune. Cela découle des termes même de l'alinéa 1er de l'article 37 de

(1) Modifié par la loi du 22 décembre 1970 et par la loi du 22 décembre 1977. Cette dernière modification (conjointe à la modification du régime de la taxation des plus-values - voy. supra p. 355) trouve sa justification première dans les problèmes financiers que pourraient engendrer l'application du droit à l'indemnisation tel qu'il était en vigueur jusqu'alors : "Une profonde inquiétude se fait jour à la veille de la signature par le Roi des arrêtés approuvant définitivement les premiers plans de secteur. Spéculations, prospectives, calculs de probabilité, tout indique que la signature des arrêtés royaux créera un vide dans les caisses du Trésor L'inquiétude s'empare d'abord du Secrétariat d'Etat à l'Economie régionale flamande, pour gagner peu après l'ensemble des milieux concernés. Le plan de secteur de Malines sera le premier approuvé définitivement. si l'on prend ce plan comme référence, l'ensemble des plans de secteur pour la Flandre coûterait 25 milliards à l'Etat belge" (Y. BOUCQUEY, L'indemnisation des moins-values provoquées par un plan d'aménagement, Etudes Foncières, 1979, n° 4, p. 11).

(2) Loi du 29 mars 1962, art. 37, al. 1er; Code wallon, art. 34, al. 1er.

la loi organique ou de l'article 34 du Code wallon (1).

Cette question de l'indemnisation des moins-values d'urbanisation reste d'une brûlante actualité en Belgique suite à l'élaboration et l'approbation des plans de secteur qui, en couvrant l'ensemble du territoire national, ont donné une affectation à chaque parcelle de celui-ci (2).

A. Les conditions d'application de l'indemnisation des moins-values découlant des plans d'aménagement.

Les conditions d'octroi de l'indemnité prévue par l'article 37 de la loi organique et l'article 34 du Code wallon sont au nombre de cinq.

1. Première condition : la moins-value doit résulter d'un plan d'aménagement en vigueur.

L'interdiction doit résulter d'un plan régional, d'un plan de secteur, d'un plan général d'aménagement ou d'un plan particulier d'aménagement en vigueur, c'est-à-dire ayant force obligatoire et valeur réglementaire.

Nonobstant le fait que l'arrêté ministériel ou de l'Exécutif approuvant provisoirement le projet de plan de secteur confère à celui-ci force obligatoire et valeur réglementaire, le projet de plan de secteur ne peut être à l'origine d'une moins-value susceptible d'être indemnisée (3).

-
- (1) Civ. Brux., 1er décembre 1981, J.T., 1982, p. 498; Rev. not., 1984, . P. 151.
- (2) Civ. Brux., 1er décembre 1981, J.T., 1982, p. 4983, Rev. not., 1984, p. 151.
Pour un commentaire de cette disposition, voy. not. M. BOES, De wet van 22 december 1977 : gewestplannen, meerwaarde en planschade, in Gewestplannen, meerwaarde en planschade, Berchem-Antwerpen, Kluwer, 1978, PP. 26-51; Y. BOUCQUEY, L' article 37 de la loi du 29 mars 1962 ou les conséquences d'un plan d'aménagement sur la valeur d'un terrain non bâti : esquisse d'une perspective..., A.T.D.F., n° 3, avril 1978, pp. 1-5; M. DENYS, Gewestplannen en andere plannen van aanleg, Sint-Agatha-Rhode, Cantal, 1977, pp. 156-183 ; M. DENYS, Planschadevergoeding, Entr. et dr., 1985, pp. 222 et s. ; J. de SURAY, L' indemnisation des moins-values en matière d' aménagement du territoire, J.T., 1968, pp. 741-746 ; J. de SURAY, Droit de l'urbanisme et de l'environnement, Bruxelles, 1978, t. III, pp. 291-358; J. HOEFFLER, L'aménagement du territoire et le droit de propriété, J.T., 1959, pp. 217-224; J. HOEFFLER, Faut-il modifier le livre II du Code civil ?, J.T., 1967, pp. 181-184; M. PAQUES, Servitude légale d'utilité publique et indemnisation, Adm. publ. trim., 1983, pp. 188 et s. ; J. PUTZEYS, Le contentieux judiciaire de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, Facultés Universitaires St Louis, 1981, ronéo, 35 p. L.P. SUETENS, Gewestplannen en planschade, in gewestplannen meerwaarde en planschade, op. cit., pp. 12-25 ; K. VAN AISENOY, De programawet (van 22 december 1977) en de ruimtelijke ordening, R.W., 1977-1978, col. 1785-1791; Ph. VANDEN BORRE, Aménagement du territoire et urbanisme, Commentaire, Bruges, La Chartre, 1980, pp. 259-291 ; F. WASTIELS et P. VAN ACKERE, Manuel administratif de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, U.G.A., Heule, pp. V IV - 1 et s.
- (3) Voy. note (1).

2. Deuxième condition : la moins-value doit résulter d'une interdiction de bâtir ou de lotir.

Pour qu'il ait droit à être indemnisé, le propriétaire doit voir son terrain interdit à la bâtisse ou au lotissement.

Il convient d'être particulièrement prudent dans l'interprétation des prescriptions d'un plan d'aménagement sur le point de savoir si, oui ou non, le plan interdit de bâtir ou de lotir.

En effet, les différents plans énumérés précédemment ont une échelle topographique différente. La précision de leurs prescriptions l'est donc également. Pour ce qui est des plans de secteur, le fait d'être repris en zone d'habitat ou en zone verte n'entraîne pas nécessairement pour un terrain respectivement la possibilité d'y construire ou au contraire, l'interdiction de le faire. Ce n'est évidemment pas le cas pour un plan particulier d'aménagement.

Pour qu'il y ait indemnisation, il faut qu'il y ait réellement interdiction de bâtir ou de lotir. Nous reviendrons sur cette question à l'occasion de l'examen de la cinquième condition (2).

L'administration a interprété longtemps cette exigence comme imposant une interdiction totale de bâtir ou de lotir. Or, selon les dispositions du plan de secteur, il est extrêmement rare qu'une affectation déterminée interdise toute construction de quelque nature que ce soit. C'est ainsi par exemple, qu'en zone agricole, on peut construire les bâtiments nécessaires à l'exploitation agricole. De là à déduire qu'aucun terrain n'était frappé d'une interdiction totale de bâtir, il n'y avait qu'un pas que l'administration souhaitait franchir. Les tribunaux n'ont cependant pas suivi cette thèse estimant que l'interdiction de bâtir ou de lotir ne devait pas être totale pour ouvrir le droit à l'indemnité (3). La jurisprudence estime en effet que "les termes mêmes de l'article 37 de la loi du 29 mars 1962 n'imposent nullement que l'interdiction de bâtir soit absolue, mais qu'elle mette fin à l'usage auquel un bien est affecté ou normalement destiné" (4).

Si l'on peut admettre cette interprétation jurisprudentielle conforme à la ratio legis de l'article 37 de la loi organique et de l'article 34 du Code wallon, on regrettera le manque de cohérence dans l'interprétation de la notion d'interdiction de bâtir. C'est ainsi que, au regard de l'article 37 de la loi organique et de l'article 34 du Code wallon, on estimera que le fait d'être en zone agricole implique, sauf exceptions, une interdiction de bâtir susceptible d'être indemnisée, tandis que, pour

(1) Loi du 29 mars 1962, art. 37, al. 1er; Code wallon, art. 34, al. 1er.

(2) Voy. infra, pp. 372 et s.

(3) Civ. Verviers, 8 décembre 1981, Jur. Liège, 1982, p. 212; Brux., 15 septembre 1982, inédit; Cass., 9 mai 1985, J.T. 1986, p. 542, obs. J.M. FAVRESSE.

(4) Sur la notion de "destination normale", voy. infra, p. 370.

l'application de l'article 70 bis de la loi organique ou de l'article 72 du Code wallon, et plus précisément pour l'interprétation de la notion d'interdiction de bâtir susceptible d'exonérer un propriétaire d'une parcelle de la taxe sur les terrains non bâtis, les tribunaux considèrent parfois, comme nous l'avons vu, qu'il n'y a pas d'exonération lorsque le propriétaire n'est autorisé à ériger sur les parcelles que des constructions déterminées (1).

Notons encore que le législateur, en parlant d'"interdiction de bâtir ou de lotir", n'a pas défini ce qu'il entendait par "bâtir". Faut-il interpréter la notion d'interdiction de bâtir au sens strict du terme ou, de manière extensive, c'est-à-dire interdiction d'accomplir un des actes soumis à permis préalable en vertu de l'article 44 de la loi organique ou de l'article 41 du Code wallon ? Si l'on admet la thèse extensive, cela signifie que pourrait rentrer dans le champ d'application de l'article 37 de la loi organique ou de l'article 34 du Code wallon, l'interdiction d'exploiter une carrière ou une forêt si cette interdiction découle du plan d'aménagement. Il semblerait que cette dernière interprétation puisse être défendue dès lors que l'article 78, in fine de la loi organique, applicable uniquement en Région flamande et l'article 41, § 1er, 9°, in fine du Code wallon prévoient explicitement que le refus de modification de l'utilisation d'un bâtiment ne donne pas lieu à indemnisation sur base de l'article 34. On peut donc en déduire que les refus de permis pour les autres travaux ou actes mentionnés à l'article 78, alinéa 2 de la loi organique et l'article 41, § 1er du Code wallon pourraient, le cas échéant, donner lieu à indemnisation.

3. Troisième condition : la moins-value doit résulter de la suppression par le plan d'aménagement de l'affectation existante ou de l'usage auquel le bien était normalement destiné.

En précisant que la moins-value doit résulter de la suppression de l'affectation existante ou de l'usage auquel le bien était normalement destiné (2), le législateur fait appel à deux notions distinctes: l'affectation existante d'un terrain et la destination normale d'un terrain.

1°) L'affectation existante d'un terrain.

L'affectation existante d'un terrain s'assimile à la notion de "situation existante" à laquelle on se réfère dans le cadre de l'élaboration des plans d'aménagement. On parlera donc également de "l'affectation de fait" et de "l'affectation de droit".

L'affectation de fait est celle qui découle d'une situation de fait telle que l'existence d'une construction sur le terrain.

(1) Voy. supra, p. 332 ; Cass., 24 mars 1976, Pas., 1976, I, 818; contra, Cass., 1er février 1980, Pas., 1980, I, 643.

(2) Loi du 29 mars 1962, art. 37, al. 1er; Code wallon, art. 34, al. 1er.

Quant à l'affectation de droit, elle découle des droits dont les particuliers peuvent se prévaloir vis-à-vis de l'autorité publique quant à l'usage du terrain. Ces droits trouvent leur origine, soit dans une autorisation de bâtir ou de lotir non périmée, soit dans un certificat d'urbanisme non périmé.

2°) La destination normale d'un terrain.

La notion de "destination normale d'un terrain" est plus malaisée à déterminer.

La plupart du temps, les demandeurs d'indemnité tentent de démontrer que l'usage normal de leur terrain était d'être à bâtir à destination de résidence.

Pour déterminer si un terrain doit être considéré comme un terrain à bâtir, on se réfère aux critères admis traditionnellement (1), à savoir :

- 1° Le terrain doit être riverain d'une voie de communication suffisamment équipée, c'est-à-dire qui soit pourvue d'un revêtement solide et d'une distribution d'eau et d'électricité. Ne remplit pas cette condition, un chemin en terre, parsemé de temps à autre de sections en cailloux et/ou pavés, non équipée en eau, électricité, égoût (2). Lorsque le terrain surplombe de plus de 2 m 50 la voirie, on ne peut considérer celle-ci comme desservant le terrain (3).
- 2° Le terrain doit être voisin d'autres terrains à bâtir. La notion de proximité n'a pas été précisée ni par le législateur, ni par la jurisprudence. Cette condition sera donc appréciée souverainement par les tribunaux (4).
- 3° Le terrain doit être apte à recevoir des constructions. La capacité à recevoir des constructions a considérablement évolué avec les techniques de constructions de sorte que, l'on doit considérer que pratiquement tout terrain peut être techniquement apte à recevoir des constructions. Dans la pratique, on considèrera qu'il y a un seuil à la capacité "raisonnable" à recevoir des constructions. De nouveau, cette condition sera interprétée souverainement par les tribunaux. C'est ainsi, par exemple, qu'un terrain marécageux n'est normalement pas apte à recevoir des constructions (5). Il est à noter que rien ne s'oppose à ce que le tribunal confie à un expert la mission de l'éclairer sur la destination normale antérieure d'un terrain (6).

(1) Voy. Trav. prép. à la loi du 29 mars 1962, Rapport au Sénat, Pasin., 1962, P. 291 et jurisprudence citée.

(2) Civ. Brux., 31 octobre 1985, P. c/ E.B. et R.W., inédit.

(3) Ibidem.

(4) Voy. par exemple, Civ. Brux., 1er décembre 1981, J.T., 1982, p. 498; Rev. not., 1984, p. 151.

(5) Civ. Brux., 18 octobre 1983, s.A. E. c/ E.B., inédit.

(6) Civ. Huy, 10 juin 1985, Amén., 1985, p. 58 et obs. M. PAQUES.

Il a été jugé que le propriétaire qui doit être indemnisé est celui qui, par le plan de secteur, est privé de l'usage auquel il affectait ou destinait son bien le jour précédant l'entrée en vigueur de ce plan. Il ne suffit pas que le terrain ait les caractéristiques de terrain à bâtir pour avoir droit à une indemnité, il faut encore que le propriétaire démontre qu'avant l'entrée en vigueur du plan de secteur, il a destiné ou eu l'intention de destiner la parcelle en question à la construction ou au lotissement (1).

Il est à noter que le droit à indemnité peut être cédé en même temps que le terrain concerné ou être réservé.

4. Quatrième condition : l'usage auquel il est mis fin doit être celui au jour précédant l'entrée en vigueur du plan.

Cette condition, introduite par la loi du 22 décembre 1977, a remplacé celle en vigueur précédemment selon laquelle pour apprécier si une parcelle était un terrain à bâtir, avant le plan, on se plaçait au moment de la désignation de l'auteur de projet.

Cette modification poursuit deux objectifs principaux. "Le premier est d'avoir le droit à l'indemnité le jour précédant l'entrée en vigueur définitive des plans de secteur, c'est-à-dire à la veille de la date où sera pris l'arrêté royal relatif au plan de secteur, et ce afin de garantir ainsi une plus grande sécurité juridique. Aux termes actuels de l'article 37 ("au jour de la désignation de l'auteur de projet"), il faudrait pour bon nombre de terrains, que l'on puisse rechercher la destination qu'ils avaient il y a 10 ans, ce qui peut évidemment s'avérer difficile et peu sûr"(2).

Le second objectif est de donner, suite aux arrêtés d'exécution de la nouvelle loi, des directives claires de calcul de l'indemnité afin d'éviter le paiement de sommes excessives.

Le nouveau texte ("au jour précédant l'entrée en vigueur du plan"), parfaitement clair, doit, en ce qui concerne les plans de secteur, s'interpréter dans un sens contraire à la lettre. En effet, en matière de plans de secteur, le problème est particulier : tout plan de secteur est précédé d'un projet de plan de secteur arrêté provisoirement par le ministre et jouissant de la même valeur réglementaire que le plan (article 2 de la loi du 29 mars 1962)".

"A la veille de l'arrêté royal approuvant le plan de secteur, la parcelle se trouve donc sous le régime juridique du projet de plan de secteur et affectée à la destination qu'il prévoit. L'on eut pu déduire à juste

(1) Civ. Dinant, 19 décembre 1985, L. c/R.W., inédit.

(2) Trav. prép. à la loi du 22 décembre 1977, Rapport de M. GEREYS; Doc. Parl., Sénat, session 1977-1978, n° 181-182, p. 92.

titre que, si le plan de secteur confirme cette affectation, aucune indemnité n'est due au propriétaire" (1).

La note du ministre, insérée aux travaux préparatoires est très nette : "Le fait qu'au jour précédant l'entrée en vigueur du plan de secteur, il y avait déjà un projet de plan de secteur en application ne peut être invoqué, même si celui-ci modifiait l'affectation ou l'usage de fait. Inversement, il ne suffit pas d'en référer uniquement à un projet de plan de secteur pour prouver la qualité d'un bien : celui-ci doit encore répondre à la situation urbanistique de fait" (2).

C'est donc une interprétation contra legem qui justifie que l'on ne tienne pas compte de l'affectation déterminée par le projet de plan de secteur. En effet, en décider autrement permettrait à l'autorité publique d'échapper systématiquement à l'application de l'article 37 de la loi organique et à l'article 34 du Code wallon et ce, en établissant des projets de plan de secteur qui lui sont favorables (3).

5. Cinquième condition : le dommage doit être certain, actuel et objectivement déterminable.

Les travaux préparatoires à la loi du 29 mars 1962 sont très clairs à cet égard : le droit à l'indemnisation est limité au cas de dommage certain, actuel et objectivement déterminable (4). Cela signifie que tout dommage incertain, futur et subjectif est exclu, tout comme la valeur spéculative du bien.

Comme le dommage doit être certain, actuel et objectivement déterminable, le droit à l'indemnisation n'existe que dans trois cas : soit au moment de la mutation du bien, soit lors du refus d'un permis de bâtir ou de lotir, soit encore lors de la délivrance d'un certificat d'urbanisme négatif (5). Ce sont, en effet, les seuls cas où un propriétaire subit concrètement un dommage suite à la moins-value dont son bien est grevé.

(1) Y. BOUCQUEY, L'indemnisation des moins-values provoquées par un plan d'aménagement, Etudes foncières, 1979, n° 4, p. 13.

(2) Trav. prép., op. cit., pp. 93 et s.

(3) Civ. Brux., 24 février 1981, R.W., 1981-82, col. 440; civ. Brux., 17 juin 1981, Entr. et dr., 1982, p. 98; Civ. Hasselt, 9 février 1982, Entr. et dr., 1982, p. 206.

(4) Trav. prép., op. cit., Pasin., 1962, p. 291.

(5) Loi du 29 mars 1962, art. 37, al. 3; Code wallon, art. 34, al. 3.

1°) Mutation du bien.

Par "mutation du bien" on entend tout mode de transfert du bien : vente, succession (1), échange... Il est à noter que, en cas d'expropriation, le pouvoir expropriant ne pourra tenir compte, pour le calcul de l'indemnité, de la moins-value résultant du plan d'aménagement (2).

2°) Refus d'un permis de bâtir ou de lotir.

Il doit s'agir d'un refus définitif, c'est-à-dire un refus au terme des procédures de recours offertes au demandeur.

3°) Certificat d'urbanisme négatif.

Il existe deux types de certificat d'urbanisme.

Le certificat d'urbanisme n° 1 indique quelles sont toutes les prescriptions réglementaires qui s'appliquent au bien faisant l'objet de la demande de certificat (3).

Il indiquera donc pour le bien en question les prescriptions des plans d'aménagement existants, l'existence ou non d'un règlement de bâtisse, etc...

Ce document ne contient donc aucune appréciation quant à un projet éventuel sur ce bien..

Le certificat d'urbanisme n° 2 indique, quant à lui, sous réserve des résultats de l'instruction définitive à laquelle il serait procédé en cas de dépôt d'une demande de permis de bâtir ou de lotir, dans quelle mesure et à quelles conditions un projet d'actes ou de travaux relatifs à un bien est susceptible d'être agréé (4).

(1) Bien que la question de savoir si la succession est une mutation visée par la loi est controversée.

(2) Voy. supra, p. 212, et infra, p. 487.

(3) Arrêté royal du 22 octobre 1971, art. 4; Code wallon, art. 236.

(4) Arrêté royal du 22 octobre 1971, art. 5; Code wallon, art. 327, Formulaire II B.

Il s'ensuit que seul un certificat d'urbanisme n° 2 peut être considéré comme négatif dans la mesure où il est le seul à se prononcer négativement s'il échec, sur un projet. Le certificat d'urbanisme n° 1, se bornant à reprendre les différentes prescriptions d'urbanisme applicables au terrain qui fait l'objet de la demande de certificat, ne peut être considéré ni comme négatif, ni comme positif (1).

Ceci se comprend d'autant mieux que des mécanismes dérogatoires aux prescriptions des plans d'aménagement existent, que ce soit à celles des plans de secteur ou à celles du plan particulier d'aménagement. Or, l'autorité ne pourra statuer sur l'application d'une demande de dérogation que dans le cas d'une demande de certificat d'urbanisme n°2.

Dans cette même logique, si un certificat d'urbanisme n° 2 n'est négatif qu'en raison des imprécisions de la demande de certificat, il n'établit pas l'existence d'un quelconque dommage (2).

Il est à noter, cependant que, en Région flamande, les tribunaux semblent se contenter d'un certificat d'urbanisme n°1.

B. Exceptions au droit de l'indemnité.

En dépit du fait que les conditions imposées à l'indemnisation soient réunies, le législateur a voulu exclure certains cas du champ d'application de l'indemnisation (3). Aucune indemnité n'est due dans les cas suivants :

1. Interdiction de bâtir ou de lotir résultant d'une prévision d'expropriation du bien; ce, sous réserve de l'application de l'article 35 de la loi organique ou de l'article 32 du Code wallon (4).
2. Interdiction de couvrir une parcelle de constructions au-delà de ce qui est permis par le plan ou de dépasser dans un lotissement la densité d'occupation fixée par le plan;

(1) Voy. not. Civ. Brux., 13 février 1986, D. c/E.B. et R.W., inédit; Civ. Charleroi, 18 avril 1986, O. c/R.W., inédit ; contra Civ. Nivelles, 26 novembre 1985, E. et csts c/E.B. et R.W., J.T., 1986, p. 551 (frappé d'appel).

(2) Civ. Dinant, 4 décembre 1986, H. et H. c/R.W., E.B. et V. de C., inédit.

(3) Loi du 29 mars 1962, art. 37, al. 10; Code wallon, art. 34, al. 10. Pour un commentaire sur ces exceptions, voy. J. de SURAY, op. cit., pp. 345-348 ; P. VANDEN BORRE, op. cit., pp. 272-277.

(4) Voy. supra, p. 189.

3. Interdiction de continuer l'exploitation d'établissements dangereux, insalubres et incommodes au-delà de la période pour laquelle l'exploitation est autorisée;
4. Interdiction de bâtir sur un terrain ne possédant pas les dimensions minima fixées par le plan d'aménagement;
5. Interdiction de lotir un terrain n'ayant pas d'accès à une voie suffisamment équipée compte tenu de la situation des lieux, ou d'y bâtir;
6. Interdiction de bâtir ou de lotir en dehors des agglomérations en raison des nécessités impérieuses résultant de la sécurité de la circulation;
7. Interdiction de lotir un terrain pour lequel un permis de lotir précédemment accordé était périmé à la date de l'entrée en vigueur du plan entraînant cette interdiction;
8. Pour les bâtiments ou installations fixes détruits par une calamité naturelle lorsque l'interdiction de leur reconstruction résulte de l'arrêté royal pris en exécution de l'article 12, § 3, al. 1er de la loi relative à la réparation de certains dommages causés à des biens privés par des calamités naturelles.

A ces huit exceptions s'en ajoutent trois autres en Région wallonne, à savoir :

- L'interdiction de bâtir ou de lotir résultant de l'abrogation de tout ou partie du plan général d'aménagement (1);
- L'interdiction de bâtir ou de lotir résultant de l'abrogation de tout ou partie du plan particulier d'aménagement (2);
- L'interdiction de modifier l'utilisation d'un bâtiment (3)

En Région flamande également, l'interdiction de modifier l'utilisation d'un bâtiment ne donne pas lieu à indemnité (4).

(1) Code wallon, art. 40, § 7, al. 2.

(2) Code wallon, art. 40 ter.

(3) Code wallon, art. 41, § 1er, 9°, in fine.

(4) Loi du 29 mars 1962, art. 78, al. 2.

C. Calcul de l'indemnité.

1°) Principes.

L'indemnité allouée sur base de l'article 37 de la loi organique ou de l'article 34 du Code wallon est calculée sur base des principes suivants :

- 1.- "La diminution de valeur qui est prise en considération pour l'indemnisation doit être estimée en tant que la différence entre, d'une part, la valeur du bien au moment de l'acquisition, actualisée jusqu'au jour où naît le droit à l'indemnité, majorée des charges et des frais avant l'entrée en vigueur du plan et, d'autre part, la valeur du bien au moment où naît le droit de l'indemnisation après l'entrée en vigueur. Seule la diminution de valeur résultant du plan peut être prise en considération pour l'indemnisation" (1).
- 2.- "La diminution de la valeur du bien résultant de l'interdiction de bâtir ou de lotir doit être subie sans indemnité jusqu'à concurrence de 20% de cette valeur" (2).
- 3.- "L'indemnité est réduite ou refusée si et dans la mesure où il est établi que le demandeur est propriétaire dans la même région d'autres biens qui tirent avantage de la mise en vigueur d'un plan d'aménagement ou des travaux exécutés aux frais des pouvoirs publics" (3).

Ces principes peuvent se traduire par la formule suivante

$$I = V_{t0} - (v_{t1} + \frac{V_{t0}}{5}) - P_v$$

- où I : le montant de l'indemnité ;
 V_{t0} : la valeur du bien avant l'entrée en vigueur du plan;
 V_{t1} : la valeur du bien au moment de l'entrée en vigueur du plan;
 P_v : le montant des plus-values dont le propriétaire bénéficie sur d'autres biens.

2°) Méthode d'estimation des valeurs.

Les modalités d'estimation des valeurs ont été fixées par l'arrêté royal du 24 octobre 1978 portant exécution de l'article 37, alinéa 2 de la loi organique et par les articles 190 et 191 du Code wallon. Le moins que l'on puisse dire est que la légalité de cette réglementation est appréciée de diverses façons (4).

-
- (1) Loi du 29 mars 1962, art. 37, al. 2; Code wallon, art. 34, al. 2
 - (2) Loi du 29 mars 1962, art. 37, al. 4; Code wallon, art. 34, al. 4.
 - (3) Loi du 29 mars 1962, art. 37, al. 5; Code wallon, art. 34, al. 5.
 - (4) Voy. civ. Brux., 17 juin 1981, Adm. publ. mens., 1981, p. 191 et obs.; Entr. et dr., 1982, p. 98, obs. M. DEVROEY; Civ. Termonde, 19 mars 1981, J.T., p. 429; civ. Brux., 1er décembre 1981, J.T., 1982, p. 498 et obs. F. HAUMONT; Rev. not., 1984, p. 151; Liège, 10 janvier 1984, Jur. Liège, 1984, p. 449 et obs. M. PAQUES; M. PAQUES, Servitudes légales d'utilité publique et indemnisation, Adm. publ. trim., 1983, pp. 193 et s.

Ces modalités sont les suivantes :

1. La valeur du bien avant l'entrée en vigueur du plan se calcule sur base de la valeur du bien au moment de l'acquisition, c'est-à-dire "le montant qui a servi de base à la perception des droits d'enregistrement ou de succession sur la pleine propriété du bien ou, à défaut de pareille perception, la valeur vénale du bien en pleine propriété le jour de l'acquisition" (1).

La valeur du bien au moment de l'acquisition est actualisée en la multipliant par l'indice des prix à la consommation du mois civil précédant celui de la fixation de l'indemnité en divisant le chiffre ainsi obtenu par l'indice moyen des prix à la consommation de l'année de l'acquisition du bien par l'ayant-droit à l'indemnité, converti le cas échéant sur la même base que l'indice visé en premier lieu. L'Exécutif ou le ministre (à Bruxelles) détermine, à partir des indices officiels, l'indice moyen à prendre en considération pour chaque année (2).

La valeur ainsi obtenue est majorée des frais d'acquisition et des dépenses que l'ayant-droit à l'indemnité a supportées en vue de réaliser la destination du bien au jour précédant l'entrée en vigueur du plan visé à l'article 37 de la loi organique et à l'article 34 du Code wallon (3).

2. La valeur du bien au moment de l'entrée en vigueur du plan est déterminée sur base :

- en cas de transfert du bien, du montant ayant servi de base à la perception des droits d'enregistrement sur la pleine propriété du bien, ou, à défaut de pareille perception, de la valeur vénale du bien en pleine propriété au jour du transfert avec au minimum la valeur convenue;
- en cas de refus du permis de bâtir ou de lotir ou en cas de certificat d'urbanisme négatif de la valeur vénale à ce moment (4).

(1) Arrêté royal du 24 octobre 1978, art. 1er, § 1er, 1° ; Code wallon, art. 190, § 1er, 1°.

(2) Arrêté royal du 24 octobre 1978, art. 2, al. 1er; Code wallon, art. 191, al. 1er. Voy. civ. Verviers, 8 décembre 1981, Jur. Liège, 1982, p. 212 et obs. P. HENRY, qui considère qu'en l'absence de publication de cet indice moyen, le juge, qui doit statuer, en vertu de l'article 5 du Code judiciaire, même dans le silence de la loi, et qui constate que ces indices moyens peuvent être déterminés par référence au chiffre officiel public dans l'année de l'achat du terrain à l'usage duquel le plan met fin, doit fixer lui-même ledit indice moyen. Il est à noter que les indices moyens ont été fixés en Région flamande.

(3) Arrêté royal du 24 octobre 1978, art. 2, al. 1er; Code wallon, art. 191, al. 1er.

(4) Arrêté royal du 24 octobre 1978, art. 1er, al. 1er; Code wallon, art. 191, § 1er, 2°. La valeur vénale visée tant dans l'estimation du bien avant l'entrée en vigueur du plan que après est déterminée par l'administration de la T.V.A., de l'enregistrement et des domaines.

D. La procédure d'obtention de l'indemnité.

Les demandes d'indemnité, sur la base de l'article 37 de la loi organique ou de l'article 34 du Code wallon, sont, quel qu'en soit le montant, de la compétence des tribunaux de première instance, tous les jugements, autres que préparatoires, rendus à ce sujet, sont susceptibles d'appel (1).

Selon la loi, les actions sont prescrites un an après le jour où le droit d'indemnisation naît (2). Si aucun permis n'est sollicité, le délai est de dix ans à compter de la date d'entrée en vigueur du plan (3). Cependant, la Cour d'Appel de Bruxelles a considéré, dans un arrêt récent que, contrairement à ce que peuvent faire croire les articles 38, alinéa 3, de la loi organique et l'article 35, alinéa 3 du Code wallon, les actions sont prescrites un an après le jour où le droit d'indemnisation naît, que ce soit à l'occasion de la mutation du bien, du refus du permis de bâtir ou de lotir, ou encore de la délivrance d'un certificat d'urbanisme négatif (4).

En ce qui concerne les immeubles frappés d'une servitude de non-bâtir ou d'une défense de lotir par des plans communaux d'aménagement approuvés antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 22 décembre 1970 modifiant la loi organique (15 avril 1971), la demande d'indemnité n'est recevable que si, dans l'année de l'entrée en vigueur de la loi, le propriétaire lésé a, par requête motivée adressée sous pli recommandé à la poste au collège des bourgmestre et échevins, sollicité la révision de ce plan et si, quatre ans après l'introduction de cette demande, il n'a pas reçu notification du retrait du refus de bâtir ou de lotir; l'action en indemnité se prescrit en ce cas par un an à dater de l'expiration du précédent délai (5).

Il est à noter que les modifications et compléments apportés aux dispositions de la loi du 29 mars 1962 par la loi du 22 décembre 1977 sont d'application immédiate, même aux demandes d'indemnités déjà engagées pour lesquelles il n'existe pas encore un arrêt ayant force de chose jugée (6).

E. Substitution à l'indemnité du rachat de la parcelle ou de la modification de l'affectation du plan.

Le législateur a donné au pouvoir débiteur de l'indemnité, deux possibilités à substituer au paiement de l'indemnité : le rachat de la parcelle dévaluée et la modification du plan, source de la moins-value.

(1) Loi du 29 mars 1962, art. 38, al. 1er; Code wallon, art. 35, al. 1er.

(2) Loi du 29 mars 1962, art. 38, al. 2; Code wallon, art. 35, al. 2. Voy. M. PAQUES, La durée et la nature du délai imparti pour l'exercice de l'action en indemnisation des dépréciations résultant des servitudes d'urbanisme, J.T., 1986, pp. 33-46.

(3) Loi du 29 mars 1962, art. 38, al. 3; Code wallon, art. 35, al. 3. Voy. civ. Brux., 1er décembre 1981, J.T., 1982, p. 498 et obs. F. HAUMONT; Rev. not., 1984, p. 151.

(4) Brux., 11 février 1987, Amén., 1987, p. 79.

(5) Loi du 29 mars 1962, art. 76; Code wallon, art. 76.

(6) Loi du 22 décembre 1977, art. 180; voy. Civ. Louvain, 6 février 1978, Rev. comm., 1978, p. 186; Cass., 7 septembre 1979, R. et J. Immob., 1980, p. 79.

1) Le rachat de la parcelle dévaluée.

Lorsqu'en vertu du plan revêtu de la force obligatoire, une interdiction de bâtir peut être opposée à celui qui a acquis une parcelle dans un lotissement, l'Etat ou la Région, l'association intercommunale ou la commune peut s'exonérer de son obligation d'indemniser en rachetant cette parcelle à l'intéressé moyennant remboursement du prix, des charges et des frais qu'il a payés (1). Nous reviendrons ultérieurement sur cette question (2).

2) La modification du plan.

Il peut être satisfait à l'obligation d'indemnisation par un arrêté royal motivé qui, conformément à l'article 43 de la loi organique et à l'article 40 du Code wallon détermine de revoir ledit plan d'aménagement dans le but de rendre au bien l'affectation qu'il avait au jour précédant l'entrée en vigueur du plan (3).

§2. La législation sur les monuments et les sites.

La réglementation en vigueur dans le domaine de la protection des monuments et des sites prévoit deux modes d'indemnisation du propriétaire dont le bien est grevé d'une moins-value suite à son classement comme monument ou comme site : le rachat du bien, dont nous reparlerons ultérieurement, (4), ou l'indemnisation du propriétaire (5).

Le système de l'indemnisation n'a cours que lorsque c'est un site qui est classé. Dans cette hypothèse, le propriétaire d'un bien dont la moins-value résultant du classement est inférieure à la moitié de la valeur vénale du bien a droit à une indemnité couvrant son dommage (6). Dans la pratique, les critères retenus pour estimer si le bien a subi une moins-value sont similaires à ceux retenus pour l'estimation des moins-values découlant des plans d'aménagement (7).

(1) Loi du 29 mars 1962, art. 37, al. 8; Code wallon, art. 34, al. 8.

(2) Voy. infra, pp. 385 et s.

(3) Voy. par exemple, Arr. Ex. flam., 13 mars 1985 décidant la mise en révision partielle du plan de secteur de Gand suite au jugement du Tribunal de Première Instance de Gand du 9 décembre 1984, Mon. b., 1986, p. 10.318. Voy. supra p. 122.

(4) Voy. infra, p. 386.

(5) Loi du 7 août 1931 sur la conservation des monuments et des sites ; Décret du 3 mars 1976 (Communauté flamande) ; Décret du 28 juin 1976 (Communauté française).

(6) Loi du 7 août 1931, art. 7. Voy. M. BOES, Monuments et sites, Rép. not., 1986, n° 38.

(7) Civ. Brux., 2 octobre 1986, S.A. c/ E.B., C.F. et R.W., inédit.

Le droit à l'indemnité ne naît toutefois qu'au refus des pouvoirs publics d'autoriser un acte que le propriétaire a demandé de pouvoir effectuer (1).

Le décret du 17 juillet 1987 relatif à la protection du patrimoine culturel immobilier de la Communauté française a instauré le régime nouveau de l'indemnisation des moins-values découlant du classement d'un site. Ce régime est inspiré de l'article 34 du Code wallon et de l'article 37 de la loi organique.

L'article 26 du décret dispose que "Les propriétaires peuvent demander une indemnité à charge de la Communauté française lorsqu'une interdiction de bâtir ou de lotir résultant uniquement du classement d'un bien ou de sa situation dans une zone de protection met fin à l'usage auquel le bien est affecté ou normalement destiné au jour précédant l'entrée en vigueur de l'arrêté de classement ou de l'arrêté établissant la zone de protection".

Le droit à l'indemnisation naît au moment du refus du permis de bâtir ou de lotir ou lors de la délivrance d'un certificat d'urbanisme négatif. Seule la diminution de valeur résultant de l'interdiction de bâtir ou de lotir peut être prise en considération pour l'indemnisation. Cette diminution de valeur doit être subie sans indemnité jusqu'à concurrence de 20% de cette valeur.

L'indemnité est réduite ou refusée si et dans la mesure où il est établi que le propriétaire tire avantage du classement du bien ou de sa situation dans une zone de protection.

Il n'y a pas lieu à indemnité lorsque le propriétaire a acquis le bien alors qu'il était déjà classé ou situé dans une zone de protection. La Communauté française peut s'exonérer de son obligation d'indemniser en rachetant le bien à l'intéressé.

La Communauté française peut demander le remboursement des indemnités majorées des intérêts légaux aux bénéficiaires ou à leurs ayants droits dès que le bien est déclassé ou qu'il n'est plus situé dans une zone de protection.

Les demandes d'indemnités ou de remboursement d'indemnités sont, quel que soit le montant, de la compétence des tribunaux de première instance. Tous les jugements, autres que préparatoires, rendus à ce sujet sont susceptibles d'appel.

Les actions sont prescrites un an après le jour où naît le droit d'indemnisation ou de remboursement d'indemnisation.

§3. L'indemnisation sur base de l'article 1382 du Code civil.

L'action en paiement de dommages et intérêts fondée sur l'article 1382 du Code civil peut être utilisée, parfois avantageusement, par les propriétaires victimes d'une moins-value d'urbanisation, tant dans les hypothèses couvertes par l'article 37 de la loi du 29 mars 1962 et de l'article 34 du Code wallon que dans celles qui n'entrent pas dans le champ d'application de cette disposition (2).

A. Les cas prévus à l'article 37 de la loi du 29 mars 1962 et de l'article 34 du Code wallon.

Si le refus de permis de bâtir ou de lotir résultant d'un plan d'aménagement, mettant fin à l'usage auquel le bien était affecté normalement, permet au propriétaire lésé d'introduire une action en indemnité sur base de l'article 37 de la loi du 29 mars 1962 ou de l'article 34 du Code wallon, le même refus mais grevé d'une faute de l'administration ouvre l'action en dommages et intérêts basée sur l'article 1382 du Code civil.

Il est évident que tout propriétaire lésé aura intérêt à fonder son action en indemnité sur la responsabilité civile de l'autorité publique du fait du taux de l'indemnisation qui est de 100 % dans cette hypothèse et ne recourra que subsidiairement à l'article 37 de la loi du 29 mars 1962 ou à l'article 34 du Code wallon pour le cas où la faute de l'administration ne serait pas reconnue compte tenu du taux d'indemnisation qui ne sera alors que de 80 % maximum.

B. Les cas non couverts par l'article 37 de la loi du 29 mars 1962 ou par l'article 34 du Code wallon.

Les cas où le refus du permis de bâtir ou de lotir ne résulte pas d'un plan d'aménagement ne donnent pas droit à l'indemnisation sur base de l'article 37 de la loi du 29 mars 1962 ou de l'article 34 du Code wallon.

(1) Cass., 6 octobre 1938, Pas., 1938, I, p. 305; Rev. Adm., 1939, 5 et obs.

(2) Sur l'utilisation de l'action en responsabilité civile comme moyen d'indemnisation des moins-values résultant d'un plan d'aménagement, voy. F. HAUMONT, Comparaison de l'indemnisation d'une moins-value d'urbanisme fondée sur l'article 1382 du Code civil et sur l'article 37 de la loi du 29 mars 1962, obs. sous civ. Brux., 1er décembre 1981, J.T., 1982, pp. 499 et s.

Dans ces cas, en dehors de l'hypothétique recours au Conseil d'Etat au contentieux de l'indemnité, dont nous reparlerons au point suivant, la seule possibilité d'obtenir une indemnité pour la moins-value consiste à prouver la faute de l'administration et, sur base de l'article 1382 du Code civil, être dédommagé de ce préjudice (1).

C. La faute de l'administration.

La faute de l'administration résulte d'une irrégularité de la décision que celle-ci a prise. C'est ainsi qu'un plan particulier d'aménagement peut être irrégulier et donc de nul effet si certaines mentions impératives ont été omises ou si des règles de procédure prescrites à peine de nullité ont été violées (2).

Les décisions relatives à la délivrance des permis de bâtir et de lotir fondées sur un plan particulier d'aménagement irrégulier sont elles-mêmes irrégulières (3).

L'irrégularité de la décision de l'administration qui serait à l'origine de l'engagement de sa responsabilité peut être appréciée par les tribunaux judiciaires en vertu du pouvoir et du devoir qu'ils tiennent de l'article 107 de la Constitution (4).

Il se peut aussi que la décision de l'administration préjugée irrégulière face l'objet, parallèlement à l'action en dommages et intérêts devant les tribunaux civils, d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat (5).

Compte tenu de l'autorité de la chose jugée dont sont revêtues les décisions du Conseil d'Etat devant les juridictions civiles (6), la constatation de l'illégalité d'un acte de l'administration par ce dernier rend inutile la preuve distincte de la faute (7), tout en laissant

(1) Voy. Cass., 10 septembre 1976, Pas., 1977, I, 29, confirmant Bruxelles, 8 avril 1974, L'Entreprise et le Droit, 1975, p. 203 et note Wastiels ; Cass., 23 mai 1975, Pas. I, 913. Pour un commentaire de ces décisions, voy. Ph. VANDEN BORRE, op. cit., pp. 287.289.

(2) Civ. Bruxelles, 16 juin 1971, J.T, 1971, 748 ; Bruxelles, 14 septembre 1978 J.T, 1979, 484.

(3) Civ. Bruxelles, 13 février 1980, inédit.

(4) Article 107 de la Constitution : "Les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois".

(5) Lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, article 14, al. 1er.

(6) Cass., 12 mars 1942, Pas., 1942, I, 63.

Mercuriale prononcée le 1er septembre 1971 par M. le premier avocat général MAHAUX, "La chose jugée et le Code judiciaire", J.T., 1971, pp. 581 et svts., A. VAN WELKENHUYSEN, "L'autorité de chose jugée des arrêts du Conseil d'Etat en matière de responsabilité de la puissance publique", note sous Cass., 7 novembre 1975, R.C.J.B., 1977, pp. 346 et s.

(7) Voy. Conclusion de M. le procureur général W.J. GANSHOF van der MEERSCH avant Cass., 16 décembre 1965, Pas., 1966, I, 1525.

subsister le contrôle du juge civil sur l'identité de l'acte illégal avec le fait qui sert de fondement à la demande d'indemnisation ainsi que sur la réunion des autres conditions de mise en oeuvre de l'article 1382 du Code Civil (1).

§4. Le contentieux de l'indemnité devant le Conseil d'Etat.

"Dans les cas où il n'existe pas d'autre juridiction compétente, la section d'administration se prononce en équité par voie d'arrêt, en tenant compte de toutes les circonstances d'intérêt public et privé, sur les demandes d'indemnité relatives à la réparation d'un dommage exceptionnel, moral ou matériel, causé par une autorité administrative" (2).

Sans entrer dans une analyse détaillée des questions soulevées par le contentieux de l'indemnité devant le Conseil d'Etat (3), il est intéressant d'examiner la position de ce dernier face à une demande fondée sur une moins-value d'urbanisation.

Une des conditions fondamentales d'exercice de la compétence en matière d'indemnité du Conseil d'Etat réside dans l'absence de toute autre juridiction compétente.

Concrètement, cela signifie que la question des dommages subis par un particulier suite à une mesure d'urbanisme (approbation d'un plan, décision en matière de permis de bâtir ou de lotir), qui peuvent être jugées par d'autres juridictions ne pourra être soumises au Conseil d'Etat.

C'est ainsi que les cas de responsabilité sans faute des pouvoirs publics qui sont de la compétence des tribunaux civils (article 37 de la loi du 29 mars 1962 ou article 34 du Code wallon, article 7 de la loi du 7 août 1931) ne peuvent être de la compétence du Conseil d'Etat au contentieux de l'indemnité (4).

(1) Bruxelles, 14 septembre 1978, J.T., 1979, p. 485; Adm. publ. trim., 1979-80, pp. 56 et s. et note J.L. FAGNART.

(2) Lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, art. 11, al. 1er.

(3) Voy. sur la compétence du Conseil d'Etat au contentieux de l'indemnité, notam. Les Nouvelles, droit administratif, T. VI. Le Conseil d'Etat, Bruxelles 1975, pp. 171-206.

(4) Antérieurement à la loi du 29 mars 1962 et à l'introduction du régime de l'indemnisation des moins-values, le Conseil d'Etat s'était reconnu compétent pour connaître, au contentieux d'indemnité, du dommage exceptionnel découlant des plans d'aménagement : C.E., 21 février 1950, n° 263, LAMONT ; C.E., 26 juin 1954, n°3530, FRANSSENS ; C.E., 10 février 1956, n° 4951, de MERODE ; C.E., 22 janvier 1957, n° 5467, FAUCONNIER.

C'est ainsi également que les cas de responsabilité aquilienne des pouvoirs publics sont tranchés par les tribunaux civils (articles 1382 du Code civil) et non par le Conseil d'Etat.

Il existe toutefois, en matière d'aménagement du territoire, principalement trois domaines auxquels s'étend la compétence résiduaire de la section d'administration : 1°) le gel des terrains à bâtir par mesure administrative ; 2°) la fermeture des taudis ; 3°) les mesures modifiant la topographie des lieux, la physionomie ou la fonction économique d'un quartier (1).

Le gel des terrains à bâtir par mesure administrative peut entraîner un dommage exceptionnel qui ne pourrait faire l'objet d'une action devant les tribunaux civils (2).

"Les circonstances en rapport avec l'aménagement du territoire qui peuvent rendre un fonds indisponible ne procèdent pas seulement des dispositions contenues dans un plan d'aménagement, qu'il s'agisse de prévisions d'expropriation ou de servitudes d'utilité publique. Elles peuvent aussi être la conséquence de mesures administratives qui mettent obstacle à l'utilisation de terrains, sans pour autant trouver leur fondement dans un plan ayant force obligatoire".

"A défaut de plan particulier d'aménagement, l'Administration est investie du pouvoir discrétionnaire de refuser, par décision motivée, les permis de bâtir et de lotir".

"Le gel d'un terrain à bâtir peut, lorsqu'il résulte d'une mesure administrative, produire les mêmes effets préjudiciables que s'il découlait des prescriptions d'un plan d'aménagement. Or, la loi n'institue, en pareil cas, d'action en indemnité que si le permis de lotir ou de bâtir est refusé en prévision d'une expropriation (loi organique, art. 35) ; si le permis est refusé afin d'empêcher que le fonds soit utilisé dans des conditions de nature à compromettre le bon aménagement des lieux, sans que l'expropriation en soit pour autant envisagée, le propriétaire ne peut exercer une action en indemnité,

(1) Les Nouvelles, op. cit., pp. 200-203,

(2) Sous réserve de l'applicabilité de la jurisprudence de l'arrêt rendu le 23 septembre 1982 par la Cour européenne des droits de l'homme. (SPORRONG et LONNROTH). Voy. supra, p. 365.

aussi longtemps qu'il n'existe pas de plan d'aménagement. Le préjudice exceptionnel subi de ce fait pourrait, dès lors, donner lieu à l'octroi d'une indemnité en vertu de l'article 11 des lois coordonnées" (1).

Quant aux mesures prises par l'autorité publique qui, en modifiant la topographie des lieux, la physionomie ou la fonction économique d'un quartier, causent un préjudice, elles permettent de fonder un recours que dans des cas exceptionnels (2). C'est ainsi qu'a été rejetée la demande d'indemnisation du préjudice subi par les hôteliers, à la suite du déplacement de la gare près de laquelle était établi leur hôtel (3). Par contre, si les travaux publics ont pour conséquence directe de faire perdre à des immeubles leur destination (4) ou leur possibilité d'exploitation (5), le dommage exceptionnel peut être indemnisé.

Section 2. La compensation des moins-values par le rachat.

L'indemnisation des moins-values résultant des prescriptions d'urbanisme qui restreignent le droit de construire peut prendre une autre forme que celle du paiement au propriétaire lésé d'une somme couvrant partiellement ou totalement le dommage : le rachat par les pouvoirs publics du bien grevé de la moins-value.

§1. La législation sur l'urbanisme.

Nous avons vu que le législateur avait donné au pouvoir public, débiteur de l'indemnité, deux possibilités d'éviter le paiement d'une indemnité, conformément à l'article 37 de la loi du 29 mars 1962 et à l'article 34 du Code wallon, soit en modifiant le plan, source de la moins-value, soit en rachetant la parcelle dévaluée (3).

Lorsqu'en vertu du plan revêtu de la force obligatoire, une interdiction de bâtir peut être opposée à celui qui a acquis une parcelle dans un lotissement, l'Etat ou la Région, l'association intercommunale ou la commune peut s'exonérer de son obligation d'indemniser en rachetant cette parcelle à l'intéressé moyennant remboursement du prix, des charges et des frais qu'il a payés (7).

Cette possibilité ne vaut que pour les interdictions de bâtir et le propriétaire n'est pas en droit d'exiger le rachat.

Sauf si celui-ci n'est propriétaire que de la parcelle pour laquelle le permis de bâtir a été refusé, il pourra exiger son rachat par les pouvoirs publics en signifiant sa volonté par lettre recommandée, à envoyer dans les douze mois de la publication du plan générateur de la moins-value.

(1) Ibidem. C.E. 30. octobre 1962, n°9669, Mommens ; C.E., 6 septembre 1963, n° 10.169, Mommens.

(2) Voy. Les Nouvelles, op. cit., n°720.

(3) C.E., n°4723, 8 décembre 1955, Gillard et Evrard.

(4) C.E., n°10.561, 14 avril 1964, Brunin.

(5) C.E., n°5769, 11 juillet 1957, S.A. Boekhandel Van loo.

(6) Voy. supra, p. 395.

(7) Loi du 29 mars 1962, art. 37, al. 8; Code wallon, art. 34, al. 8.

Dans ce cas, cette parcelle devra lui être rachetée et payée dans les douze mois de la signification (1).

Enfin, il convient de signaler qu'à titre transitoire, il a été prévu que toutes les parcelles qui ont été achetées avant le 15 février 1971 dans le but d'y construire une habitation, et qui seraient frappées ultérieurement d'une interdiction de bâtir, peuvent être rachetées par l'Etat ou la Région (2). Les deux conditions imposées à ce rachat par la loi du 29 mars 1962 et le Code wallon sont, d'une part, que le propriétaire de la parcelle ne soit propriétaire que de ce bien, à la condition qu'il ait pu légitimement escompter y construire une maison d'habitation individuelle et, d'autre part, que l'interdiction de bâtir résulte des dispositions d'un plan d'aménagement ou d'un projet de plan régional ou de secteur ayant acquis force obligatoire.

§2. La législation sur la protection des monuments et des sites.

L'indemnisation des moins-values dont un immeuble est grevé suite à son classement comme monument ou comme site a lieu normalement par le rachat du bien classé.

Le propriétaire d'un monument classé peut exiger, en vertu de la loi du 7 août 1931 sur la conservation des monuments et sites, que la Communauté procède à l'expropriation de son immeuble (3). Cela ne peut cependant se faire qu'en cas d'obligation, imposée par la Communauté, de réaliser certains travaux d'entretien, de restauration ou de consolidation que nécessite l'état du monument. Le particulier, propriétaire de l'édifice classé, peut, malgré les interventions financières de la puissance publique, refuser d'exécuter ces travaux et exiger l'expropriation de l'édifice (4). La loi du 7 août 1931 exclut donc toute indemnisation suite au classement d'un édifice, si ce classement n'est assorti d'une obligation d'entretien, de restauration ou de consolidation. Sauf convention contraire, intervenue entre les parties intéressées, toute expropriation porte sur le monument et l'édifice tout entier

-
- (1) Loi du 29 mars 1962, art. 37, al. 9 ; Code wallon, art. 37, al. 9. Les modalités d'application de cette disposition n'ont toujours pas été déterminées à ce jour.
 - (2) Loi du 29 mars 1962, art. 76 ter; Code wallon, art. 78.
 - (3) Loi du 7 août 1931, art. 2. Ce mécanisme a été repris par l'article 23 du décret du 17 juillet 1987 relatif à la protection du patrimoine culturel immobilier de la Communauté française.
 - (4) Loi du 7 août 1931, art. 2, al. 3. Le législateur a donné cette faculté d'exiger l'acquisition du bien uniquement aux particuliers non pas, aux provinces, communes et établissements publics, eu égard au fait que l'inaction du propriétaire peut être due à des motifs parfaitement justifiables, par exemple, le manque de ressources. En fait, cette procédure n'a jamais été employée, faute de budget.

même s'il n'est classé que pour partie et, en outre, sur le terrain qui en est l'accessoire indispensable (1).

Lorsque ce n'est pas un édifice ou un monument, mais un site qui est classé, la loi du 7 août 1931 prévoit un autre système d'indemnisation. Le propriétaire et les autres intéressés auront droit à un dédommagement pour le préjudice causé par le classement de leur bien (2). Si le propriétaire dont le bien est grevé de la servitude établit que la moins-value dont le bien est affecté dépasse la moitié de sa valeur vénale, il pourra exiger de la Communauté l'acquisition du bien (3). Dans le cas contraire, le propriétaire n'aura droit, comme nous l'avons vu, qu'à une indemnité. Le droit d'exiger l'expropriation est subordonné, comme le droit à l'indemnité, au refus de la Communauté d'autoriser un acte que le propriétaire voudrait exercer sur son bien (4).

Il est à noter que cette disposition n'est plus d'application dans la Communauté française. Depuis l'entrée en vigueur du décret du 17 juillet 1987 relatif à la protection du patrimoine culturel immobilier de la Communauté française, le rachat du site classé n'a lieu que comme moyen pour la Communauté française de s'exonérer du paiement de l'indemnité pour moins-value (5).

Section 3. L'estimation du prix d'acquisition avant la moins-value.

Comme nous l'avons vu précédemment, lorsque les pouvoirs publics acquièrent un bien par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique, on ne doit pas prendre en compte, pour calculer l'indemnité, la moins-value dont est grevé le bien exproprié à la suite des travaux pour lesquels l'expropriation est requise, pas plus qu'on ne doit tenir compte de la plus-value qui résulterait de ces travaux. Nous renvoyons à ce qui a été dit au sujet des plus-values et des indemnités d'expropriation (6).

(1) Loi du 7 août 1931, art. 5.

(2) Loi du 7 août 1931, art. 7, al. 1.

(3) Loi du 7 août 1931, art. 7, al. 6.

(4) Cass., 6 octobre 1938, Rev. Adm., 1939, 5 et obs.

(5) Décret du 17 juillet 1987, art. 26, al. 4.

(6) Voy. supra, pp. 211 et s.

Dans le domaine de la protection des monuments et des sites et de la conservation de la nature, les acquisitions qui sont réalisées sont de véritables expropriations (1). En revanche, les acquisitions des parcelles, comme mode d'exonération du paiement des indemnités pour moins-values d'urbanisation (article 37 de la loi du 29 mars 1962 et article 34 du Code wallon) se font sur un prix à calculer selon des règles particulières qui doivent encore être déterminées (2) et non pas selon les modalités similaires à celles en vigueur en matière d'expropriation. Cela vaut, notamment, pour l'indemnité de remploi (3) qui ne devrait pas, en principe, être d'application dans le cadre d'un rachat sur base de la législation de l'urbanisme (3).

(1) Voy. Loi du 7 août 1931, art. 2, al. 3.

Loi du 12 juillet 1973, art. 6.

(2) Voy. *supra*, p. 386, note (1),

(3) Voy. *supra*, p. 210

LIVRE III.
LA STRATEGIE FONCIERE.

Ayant tenté, dans la première partie de cet ouvrage, de cerner le mieux possible le problème foncier dans ses composantes et les objectifs à atteindre dans le cadre d'une politique d'intervention, nous avons, dans un deuxième temps, examiné les différents mécanismes juridiques d'intervention foncière que pouvaient utiliser ou qu'utilisaient les pouvoirs publics, soit dans le cadre d'une politique foncière, soit, le plus souvent, dans le cadre de leur politique d'aménagement du territoire ou d'expansion économique, soit encore dans celui de leur politique fiscale.

Tout naturellement, dans ce troisième volet de notre étude, notre propos portera sur la confrontation des mécanismes d'intervention foncière avec le problème foncier. En d'autres termes, nous nous efforcerons d'évaluer ce que nous pourrions appeler "les politiques foncières publiques".

Nous mènerons cette évaluation en deux phases. Dans la première partie, nous nous efforcerons d'analyser les effets divers de chaque type d'intervention foncière que nous avons décrit dans le livre II de notre étude.

Dans la seconde partie, nous tenterons d'établir une typologie des politiques foncières en illustrant les paradigmes principaux.

PARTIE I.

L'EVALUATION DES INTERVENTIONS FONCIERES.

Préambule.

Comme nous venons de le voir, nous allons nous efforcer, dans la présente partie, d'évaluer le plus correctement possible l'efficacité des différentes interventions foncières de la puissance publique telles que nous les avons décrites précédemment.

"Apprécier les effets d'une politique, c'est procéder à des observations, et interpréter ces mesures afin de déterminer quelle variation d'une situation est due spécifiquement à cette politique et à elle seule" (1).

Dans cette démarche, nous nous heurterons notamment à deux difficultés : d'une part, l'insuffisance manifeste des données et, d'autre part, la quasi-impossibilité d'isoler l'effet d'une mesure déterminée dans un mécanisme complexe mettant en jeu de multiples facteurs. Nous avons d'ailleurs relevé cette difficulté au début de l'ouvrage lorsque nous décrivions les facteurs influençant les prix fonciers (2).

L'évaluation, c'est-à-dire l'appréciation des effets réels, nécessite de s'attacher plus particulièrement à ce qu'on appelle les "effets pervers" de l'action que l'on évalue. Les effets pervers sont les "effets individuels ou collectifs qui résultent de la juxtaposition de comportements individuels sans être inclus dans les objectifs recherchés par les acteurs" (3). Cela signifie donc que la notion d'effet pervers inclut à la fois les effets non désirés quoique désirables et les effets non désirés et indésirables.

Nous verrons que, sans exclure les premiers, ce sera surtout aux effets non désirés et indésirables que nous nous attacherons dans les pages qui suivent.

(1) J.P. NIOCHE - R. POINSARD, L'évaluation des politiques publiques en France, in L'évaluation des politiques publiques, Ed. Economica, Paris, 1984, p. 6.

(2) Voy. supra, pp. 47 et s.

(3) R. BOUDON, Effets pervers et ordre social, P.U.F., 2ème édition, Paris, 1979, p.10.

CHAPITRE I.

L'EVALUATION DES MESURES D'AFFECTATION DU SOL.

Introduction.

Comme nous l'avons vu au début de cet ouvrage, la valeur du terrain dépend, pour une part importante, de l'affectation que l'on peut lui donner au regard des contraintes découlant des prescriptions d'urbanisme (1).

Dans le livre II de cet ouvrage, nous avons examiné un certain nombre de mécanismes juridiques utilisés par les pouvoirs publics et qui attribuent à un terrain donné une affectation à une activité plus ou moins strictement limitée que ce soit par le type d'activité autorisée, par l'importance de cette activité ou par des aides à la localisation de certaines activités.

C'est sous cet angle que nous évaluerons successivement les effets des mesures d'affectation du sol sur les marchés fonciers.

Section 1. Les mesures déterminant le type d'affectation.

Parmi les mesures qui déterminent la destination d'un terrain, il est certain que les plans d'aménagement occupent une place prépondérante. En effet, dès l'instant où la planification spatiale classifie de manière plus ou moins nette les terrains selon leur utilisation possible, elle joue un rôle déterminant sur le marché foncier.

Lorsqu'on se reporte aux différentes catégories de zones prévues au plan de secteur, on les classe immédiatement en deux catégories : les zones aedificandi et les zones non aedificandi (2). Cette classification vaut également pour le zonage établi par les plans inférieurs : le plan général d'aménagement et le plan particulier d'aménagement (3). Ceci vaut encore, mais peut-être dans une moindre mesure, pour les plans et les schémas directeurs (4).

Par ailleurs, les classements de réserves naturelles et de sites classés en vue d'une protection renforcée de certaines zones (5), dès lors qu'ils impliquent l'interdiction de construire, auront un impact foncier similaire à ceux des plans d'aménagement.

(1) Voy. supra, pp. 79 et s.

(2) Voy. supra, pp. 107 et s.

(3) Voy. supra, pp. 110

(4) Voy. supra, pp. 110-111

(5) Voy. supra, pp. 147 et s.

Nous examinerons donc successivement les effets précédant l'entrée en vigueur du plan, ceux liés à son entrée en vigueur et, enfin, ceux qui lui sont postérieurs (1).

§ 1. Les effets antérieurs au plan d'aménagement.

Il est certain que l'annonce de l'élaboration d'un plan d'aménagement peut avoir une répercussion sur le comportement des personnes concernées et sur le marché foncier.

Cette période de préparation peut donner lieu à des pressions des propriétaires fonciers sur les auteurs de projet qui élaborent le plan ou les autorités appelées à les approuver : pressions pour connaître le contenu du plan, pressions pour modifier ce contenu dans un sens plus "favorable" (2).

Ceux qui détiennent l'information ou une partie de celle-ci peuvent être tentés de tabler sur ce qu'ils savent pour spéculer sur certains terrains qu'ils acquièrent au prix de terres agricoles sachant qu'ils seront affectés en zone aedificandi, ou encore se débarrasseront rapidement de terrains qui pourraient encore actuellement être considérés comme potentiellement à bâtir mais dont l'affectation en zone non aedificandi se projette (3). Ou encore, ils s'efforceront d'obtenir un permis de lotir ou de bâtir tant qu'ils le peuvent encore, permis qu'ils pourraient ultérieurement mettre en oeuvre ou invoquer pour demander une indemnité (4).

(1) F. HAUMONT, Les plans d'aménagements et la politique foncière, ATDF, 1977, n°1, pp.20-26.

(2) Certains comportements vont jusqu'à la malversation. Voy, par. ex., les dossiers correctionnels pendents relatifs à certains plans de secteur en Région flamande.

(3) Voy. supra (pp. 73 - 74) ce que nous avons dit à propos de la transparence du marché et l'information des agents quant au marché foncier.

(4) En effet, non seulement le fait d'avoir obtenu un permis peut constituer un élément déterminant quant au caractère de terrain à bâtir qu'un bien peut présenter, mais les tribunaux auront tendance à considérer que, nonobstant le fait qu'un terrain à toutes les caractéristiques de terrain à bâtir, un propriétaire n'aura droit à être indemnisé de la moins-value dont son terrain serait frappé que pour autant qu'il démontre qu'il a destiné ou eu l'intention de destiner les parcelles en question à la construction ou au lotissement (Civ. Dinant, 19 décembre 1985, L./R.W., inédit).

On peut donc dire que l'entrée en vigueur d'un plan d'aménagement peut être précédée d'un certain mouvement sur les marchés fonciers. Ceci vaudra essentiellement pour l'entrée en vigueur d'un plan couvrant un territoire non encore couvert par un plan d'aménagement. Il va de soi que, par exemple, les effets fonciers d'un plan général d'aménagement précisant et complétant les dispositions d'un plan de secteur préexistant seront moindres, compte tenu de la relative faible marge d'incertitude quant à l'affectation du territoire communal du fait de l'existence du plan de secteur.

§ 2. Les effets liés à l'entrée en vigueur du plan.

L'entrée en vigueur du plan d'aménagement va provoquer, si pas un bouleversement des valeurs foncières, à tout le moins une structuration du marché par l'effet de la fixation de la destination des sols.

Cette fixation peut être très précise ou plus floue. Elle est précise lorsque la destination arrêtée est une destination non aedificandi : agricole, espaces verts, etc...(1). Elle est floue pour les zones constructibles dans la mesure où le fait d'être affecté à une zone constructible ne suffit pas pour faire d'un terrain un terrain à bâtir (2).

De la détermination de l'affectation du sol découleront tantôt des plus-values, tantôt des moins-values foncières. Celles-ci sont inévitables. Il existe cependant quelques mécanismes tendant à limiter l'impact socio-économique de cette "injustice foncière" (3) : ce sont les récupérations des plus-values (4) et l'indemnisation des moins-values (5). Nous les avons examinés précédemment et nous y reviendrons (6).

Mais, dans la plupart des cas, le plan d'aménagement ou le classement en site protégé ne fait que confirmer l'affectation existante ou naturelle d'un terrain et, à ce titre, n'engendre ni plus-value, ni moins-value.

(1) Voy. supra, p. 108

(2) Voy. supra, pp.107 et s.

(3) Voy. V. RENARD, Plans d'urbanisme et justice foncière, Paris, P.U.F., 1980, 200 p.

(4) Voy. supra, pp.305 et s.

(5) Voy. supra, pp.362 et s.

(6) Voy. infra, pp.438 et s.

C'est particulièrement vrai en ce qui concerne les moins-values : eu égard au mécanisme de leur indemnisation, les pouvoirs publics approuvant les plans d'aménagement ont été particulièrement attentifs à ce que des terrains manifestement à bâtir ne soient pas, sauf exception, classés en zone non aedificandi. Ceci est confirmé par le nombre très limité d'actions judiciaires qui aboutissent à l'indemnisation d'un propriétaire (1).

Cela étant, le plan d'aménagement, tout en confirmant pour l'essentiel une situation existante, pourrait dans certains cas favoriser l'émergence de plus-values sur des terrains constructibles en limitant la superficie totale des zones constructibles dans une localité ou quelques localités voisines où la demande en terrains à bâtir est relativement forte.

De même, il pourrait y avoir une certaine moins-value dans l'hypothèse où le plan d'aménagement étend la zone à bâtir au delà de ce que l'on pouvait considérer comme étant normalement destiné à la bâtisse. Dans ce cas, l'augmentation importante de l'offre pourrait éventuellement diminuer la valeur des terrains qui, déjà avant l'entrée en vigueur du plan, étaient normalement des terrains à bâtir. Encore que, comme nous l'avons dit dans la première partie de cet ouvrage, l'existence d'une offre supérieure à la demande n'a pas nécessairement beaucoup d'impact sur les prix fonciers (2). Par ailleurs, toujours dans cette hypothèse, une série de terrains non naturellement destinés à la construction bénéficieraient d'une plus-value potentielle importante.

On pourrait également citer le cas, plus rare il est vrai, d'une moins-value découlant de l'affectation de terres agricoles en zone constructible. Il peut arriver en effet que cette affectation combinée à d'autres mesures (par exemple, des mesures fiscales) et dans une conjoncture très faible de demande de terrains à bâtir soit à l'origine non seulement d'une moins-value, mais parfois même d'une véritable pénalisation du propriétaire. Nous examinerons ce cas ultérieurement (3).

Si l'on veut affiner l'évaluation de l'impact foncier de prescriptions d'affectation des plans d'aménagement, on pourra faire une série d'autres observations.

(1) Voy. *infra*, p. 449

(2) Voy. *supra*, p. 65

(3) Voy. *infra*, p. 447.

C'est ainsi, par exemple, que le choix opéré par les plans quant à la juxtaposition de zones d'affectation différente peut influencer la valeur des terrains situés à proximité de la frontière séparant deux zones : par exemple, le fait pour des terrains en zone d'habitat d'être en bordure d'une zone industrielle n'aura pas le même impact sur leur valeur que s'ils sont en bordure d'une zone d'espace vert (1).

Les effets fonciers majeurs liés à l'affectation des sols découlant de l'entrée en vigueur du plan sont donc, d'une part, une structuration certaine du marché foncier et, d'autre part, mais dans une mesure souvent plus limitée qu'il n'y paraît à première vue, l'enregistrement de plus et de moins-values foncières.

§ 3. Les effets postérieurs au plan d'aménagement.

L'impact brutal des mesures d'affectation du sol lié à la promulgation du plan d'aménagement s'atténue au fil du temps.

Le marché foncier a reçu une nouvelle base à laquelle il s'adapte. La destination fixée par le plan d'aménagement est un fait qui s'impose aux propriétaires, aux acheteurs.

Cela ne signifie pas pour autant que le marché foncier et ses valeurs soient figés. Des manoeuvres spéculatives restent possibles, mais elles seront nécessairement plus limitées.

A. La spéculation sur les zones aedificandi à urbaniser.

Les zones constructibles au plan d'aménagement, mais non encore équipées et qui, actuellement, constituent plutôt des réserves foncières peuvent faire l'objet d'attentions particulières de la part d'investisseurs immobiliers.

(1) Et ce même si la zone industrielle doit en principe être séparée de la zone d'habitat par une zone tampon (arrêté royal du 28 décembre 1972, art. 7.2.0 et 14.4.5 ; Code wallon, art. 172.2.0 et 179.4.5 ; C.E., n° 20.183, 12 mars 1980, Vermeulen).

C'est ainsi que les terrains en zone d'extension d'habitat au plan de secteur (1) ont fait l'objet d'une demande toute particulière tant des promoteurs privés que des sociétés immobilières de service public. En effet, les zones d'extension d'habitat, qui ont été conçues comme des zones de réserves foncières (2), couvrent des terrains à vocation actuelle de terres agricoles, (champs ou prairies) non équipées. De ce fait, ces terrains ont pu ou pourront s'acquérir, en principe, à des prix moindres que des terrains plus urbains. Ces terrains sont donc potentiellement porteurs d'une plus-value, du moins tant que le coût d'acquisition et d'équipement reste inférieur au prix de vente des terrains à bâtir sur le marché local (3).

Autre exemple de prescriptions floues du plan d'aménagement susceptibles d'être à l'origine d'une certaine spéculation : le tracé des voiries. Le plan de secteur doit obligatoirement comporter, qu'elles existent ou qu'elles soient à créer, les autoroutes, les routes expresses et les routes de grande circulation (4) c'est-à-dire les voies de communication le mieux à même d'engendrer des plus-values en diminuant la distance en temps par rapport au centre urbain (5). On ne pourra donc construire une de ces grandes voies en nette contradiction avec le tracé du plan de secteur (6). Il arrive que, pour certains secteurs, les prescriptions littéraires du plan prévoient explicitement la construction d'une route expresse, mais sans en déterminer le tracé sur le plan (7).

(1) A.R. du 28 déc. 1972, art. 5.1.1 ; Code wallon , art. 170.1.0

(2) Voy. Circ. min. 23 mars 1981, n°4 bis relative à la mise en oeuvre des zones d'extension de l'habitat dans la Région wallonne.

(3) En ce qui concerne les sociétés immobilières de service public dans sa mission de construction de logements sociaux, il arrive qu'elles optent non pas pour l'acquisition de terrains en zone d'extension d'habitat au plan de secteur, mais pour l'acquisition de terres sises en zone agricole en demandant ultérieurement le permis d'y construire un "équipement communautaire et de service public" sur base de l'article 20 de l'arrêté royal du 28 déc. 1972 et de l'art. 185 du Code wallon (Voy. supra, p. 127)

(4) A.R. du 28 décembre 1972, art. 4 ; Code wallon, art.169.

(5) Sur cette relation entre valeurs foncières et distance-temps, Voy. supra p.

(6) Voy. C.E., n°27.013, 15 octobre 1986, Bekaert

(7) Voy., par exemple, le plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez (planche 40 (1) : la liaison routière entre les routes rapides RN 168 et RN 226 n'est pas inscrite au plan mais est expressément prévue dans les prescriptions littéraires (p.6). Le tracé fait actuellement l'objet d'alternatives aux conséquences foncières diverses.

Une certaine spéculation pourra se constater sur le choix de ce tracé, spéculation menée avec d'autant moins de risque que les spéculateurs peuvent connaître ou influencer ce choix.

B. La spéculation sur les zones non aedificandi à réviser.

La révision des plans d'aménagement peut également constituer un champ de spéculation.

Comme nous l'avons vu (1), les plans d'aménagement ne sont pas immuables et peuvent être révisés.

Si la révision du plan est partielle et trouve son fondement dans la réalisation d'une opération d'utilité publique, la spéculation sera en principe inexistante. Toutefois, comme cette notion d'"opération d'intérêt général" est assez large (2), une telle révision pourrait permettre occasionnellement la réalisation d'une plus-value importante (3).

Si, en revanche, la révision du plan est globale, tout est possible. Par rapport au plan à réviser, les zones non aedificandi peuvent être affectées dans le plan révisé en zones constructibles. Cependant, sauf en ce qui concerne les plans particuliers d'aménagement, la révision globale d'un plan d'aménagement reste actuellement excessivement rare. Du reste, même pour la révision des plans particuliers d'aménagement, la procédure est relativement lourde (4).

Sauf à investir à très long terme et encore sans aucune garantie de succès (les zones à bâtir au plan de secteur ne couvrent-elles pas nos besoins pour plusieurs décennies si l'on en croit les perspectives démographiques?) (5), spéculer sur une révision du plan d'aménagement est hasardeux.

Il peut cependant exister, ci et là, des communes dans lesquelles, au regard des zones à bâtir encore disponibles et de la demande foncière, une révision à moyen terme des plans d'aménagement est envisageable en vue d'augmenter les zones aedificandi au détriment, probablement des zones agricoles contiguës aux actuelles zones d'habitat. Dans cette hypothèse, on pourrait donc assister à une certaine tension foncière dans la couronne agricole des zones à bâtir.

(1) Voy. supra, pp. 119 et s.

(2) Voy. supra, pp. 120 - 122.

(3) Voy., par exemple, l'implantation d'une entreprise en zone agricole nécessitant la désaffectation de celle-ci et sa réaffectation en zone industrielle.

(4) Voy. supra, p. 123

(5) Voy. supra, pp. 22 et s.

C. La spéculation sur l'octroi de dérogations.

Les mécanismes de dérogation que nous avons examinés dans la deuxième partie de cet ouvrage (1), peuvent évidemment, au niveau foncier, contrecarrer dans une certaine mesure les effets du plan d'aménagement.

La dérogation peut être de plan à plan : le plan inférieur déroge au plan supérieur. Etant donné que cette possibilité de déroger est strictement limitée (2) et que, en outre, la procédure d'élaboration d'un plan d'aménagement est assez lourde, toute spéculation sur ce type de dérogation serait pour le moins hasardeuse. Aussi hasardeuse, en tout cas, qu'une spéculation sur la révision du plan d'aménagement.

La dérogation peut être de permis à plan : le permis de bâtir ou de lotir déroge au plan d'aménagement. Le mécanisme explicite de la dérogation est limité à des questions de gabarit, d'implantation ou de matériaux (3). Cette dérogation ne retiendra donc pas notre attention pour le moment (4).

Mais il existe d'autres mécanismes dérogatoires qui permettent de rendre constructibles des terrains situés en zones non aedificandi au plan de secteur (5).

On pourrait donc assister, dans ce cadre, à une spéculation sur les terrains qui, bien qu'étant dans une zone non aedificandi, pourraient faire l'objet d'un permis de bâtir ou de lotir, essentiellement par le biais de la règle dite "de remplissage" (6).

Si l'on peut envisager un tel comportement dans le chef d'un propriétaire individuel qui souhaite rendre partiellement constructible son bien (le plus souvent pour ses besoins propres ou ceux de sa famille), ce le serait plus difficilement dans le chef d'un spéculateur "professionnel". En effet, outre que cela nécessiterait un travail de repérage fastidieux et une gestion complexe de multiples terrains éparpillés sur un vaste territoire, le résultat d'une telle manoeuvre resterait aléatoire dans la mesure où, ne l'oublions pas, cette dérogation, au voeu même du législateur, doit rester exceptionnelle. De plus, l'obtention de cette dérogation, même si le terrain concerné répond aux conditions de son octroi, n'est pas un droit pour le propriétaire. C'est l'administration qui décidera souverainement.

(1) Voy. supra, pp. 124 et s.

(2) Voy. supra, pp. 125 - 126.

(3) Voy. supra, p. 129.

(4) Voy. infra, p. 403.

(5) Voy. supra, pp. 126 et s.

(6) Arr. roy. du 28 déc. 1972, art. 23 ; Code wallon, art. 188 ; voy. supra, p. 128.

§ 4. Conclusions.

Si la détermination de l'affectation du sol par le biais d'un plan d'aménagement ou d'un arrêté de classement est avant tout une mesure d'aménagement du territoire, elle s'avère également une mesure efficace de politique foncière.

Efficace dans le sens où la planification spatiale engendre l'élimination de vastes superficies de terrains parmi les zones à forte spéculation foncière. Efficace aussi par la pyramide des niveaux de planification qui permet d'affiner le zonage des plans plus généraux et de réduire progressivement l'élément d'incertitude quant au statut urbanistique d'un terrain déterminé. Or, comme nous l'avons vu, c'est l'incertitude qui peut favoriser les manoeuvres spéculatives.

Le bilan ne peut toutefois n'être que positif. A côté des mécanismes - limités, il est vrai - permettant de contourner la zone du plan (les dérogations, la règle dite "de remplissage"), il faut constater que, comme instrument de politique foncière, la planification spatiale ne règle pas grand chose à elle seule. Car s'il est heureux de pouvoir éviter l'éparpillement des manoeuvres spéculatives sur l'ensemble du territoire national, régional ou communal, il n'en reste pas moins que les tensions foncières continueront d'exister.

Il faut donc que, dans le cadre d'une politique foncière, d'autres mesures puissent compléter le rôle de canalisation des tensions foncières joué par la planification spatiale.

Section 2. Les mesures limitant l'importance d'une activité.

Les mesures dont nous allons tenter d'évaluer l'impact foncier ne concernent plus la localisation de tel ou tel type d'activité, mais portent, dans le cadre des zones affectées au même type d'activité, sur l'importance que cette activité peut prendre.

Parmi ces mesures, comme nous l'avons vu (1), les principales imposent le gabarit maximum des constructions. D'autres portent sur la dimension des parcelles à bâtir. D'autres encore sur l'importance de l'activité économique.

(1) Voy. supra, pp. 130 et s.

§ 1. Les mesures fixant le gabarit des constructions.

Les mesures fixant le gabarit des constructions, c'est-à-dire le nombre de m² constructibles ou, en d'autres termes encore, le P/S ou le COS (1) influencent manifestement la valeur des terrains (2). Cela peut être imposé tantôt par le plan d'aménagement, tantôt par le règlement de bâtisse, tantôt encore par les permis eux-mêmes (3).

Dans une évaluation des mesures d'interventions foncières, il est malaisé de déterminer dans quelle proportion le fait d'avoir imposé un P/S maximum influencera les valeurs foncières à la hausse ou à la baisse. En principe, les effets devraient plutôt être à la baisse dès l'instant où les interventions juridiques tendront à limiter ce gabarit.

La question serait donc la suivante : quel est l'impact réel d'une limitation du P/S sur la valeur d'un terrain sur lequel le propriétaire pouvait espérer ne pas être limité ? Concrètement, quelle serait la moins-value dont serait frappé un terrain sur lequel son propriétaire espérait construire un immeuble à appartements alors que le plan d'urbanisme ou le règlement de bâtisse ne permet que de l'habitat pavillonnaire ? Comme nous l'avons dit dans la première partie de cet ouvrage, ce n'est pas mesurable. De plus, dans les faits - souvent sur base du principe de l'égalité des citoyens - les prescriptions d'urbanisme entérinent fréquemment les gabarits existants (4) de sorte que les valeurs foncières ne sont que faiblement perturbées par ce genre de limite.

L'intérêt de telles prescriptions réside essentiellement dans la conservation du gabarit des quartiers existants (empêchant aussi toute spéculation sur un changement de P/S) ou dans la conception architecturale que l'on peut imposer dans des quartiers en voie d'urbanisation.

Fixer un P/S maximum constitue donc, dans les faits, plus une mesure limitant la hausse des terrains dans certains quartiers, que véritablement un instrument de baisse des prix fonciers.

(1) P/S : rapport plancher-sol c'est-à-dire le nombre de m² de plancher constructible à la superficie de la parcelle.

COS : coefficient d'occupation du sol (à la même signification).

(2) Voy. supra, pp. 79 et s.

(3) Voy. supra, pp. 130 et s.

(4) On voit mal un plan d'urbanisme imposer dans la situation actuelle un habitat pavillonnaire rue de la loi à Bruxelles ou en front de mer à Middelkerke.

Cela étant, dans les opérations de promotion immobilière importantes, le prix du terrain sera aussi fonction du nombre de m² que l'on pourra construire. Lorsque ces opérations se réalisent sur des terrains appartenant aux pouvoirs publics, ceux-ci sont confrontés très concrètement au dilemme suivant : soit ils limitent le gabarit des constructions et le prix de vente du terrain au promoteur est moindre, soit ils acceptent des gabarits plus importants en vue d'un résultat financier supérieur.

Il convient également de tenir compte de l'influence négative sur les terrains voisins d'une parcelle ayant un P/S très élevé. La valeur des biens immédiatement voisins d'un immeuble-tour et sur lesquels une telle construction ne peut être autorisée, diminue de ce fait fortement.

§ 2. Les mesures fixant la dimension des parcelles.

La dimension de la parcelle qui est également une manière de déterminer le P/S peut influencer la valeur des terrains (1). Probablement pas dans les cas de variations limitées à une tranche allant de 1a50 à ± 10 ares. En effet, dans ce cas, nous restons dans la courbe de haute utilité marginale du m² (2). En revanche, au delà de 10 à 15 ares par parcelle, la valeur de celle-ci au m² pourrait diminuer.

On pourrait donc en déduire qu'une commune qui imposerait dans les lotissements que les parcelles soient d'au moins 20 ares, parviendrait à diminuer les valeurs foncières. C'est à la fois vrai et faux : vrai dans la mesure où le prix au m² diminue, mais aussi faux car le prix à la parcelle ne cesserait d'augmenter comme en témoigne par exemple, le tableau ci-dessous.

Tableau 4 : Evolution du prix moyen des parcelles de terrain à bâtir selon la taille des parcelles (source C.E.R.B., 1979)

Superficie	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
0 - 2 a	110.295	135.810	140.529	143.302	131.262	193.256	186.496	181.349
2 - 3 a	191.672	205.000	217.750	253.250	290.658	281.000	364.896	462.249
3 - 4 a	207.254	251.542	260.250	280.836	303.281	336.243	400.750	459.361
4 - 5 a	273.948	311.850	280.350	312.900	385.200	420.180	432.564	523.068
5 - 7 a	313.565	306.228	321.663	383.400	422.676	494.242	561.432	663.243
7 - 10 a	351.848	374.850	397.509	447.370	514.140	601.426	715.769	776.652
10 - 15 a	422.752	443.630	512.550	539.070	642.600	722.937	874.469	916.610
15 - 25 a	694.698	627.974	662.071	839.989	879.195	826.426	1.151.735	1.107.388
25 - 50 a	660.509	876.208	845.905	531.440	1.043.732	1.226.720	1.389.716	1.356.935
50a - 1 ha	1.572.955	2.193.387	2.426.627	1.142.471	2.266.306	1.881.662	3.387.446	2.178.113
+ 1 ha	4.443.815	3.920.205	10.113.913	1.322.297	9.989.347	7.289.385	6.352.706	5.718.267

(1) Voy. supra, pp. 50 et s.

(2) Voy. supra, p. 50.

Tableau 5 : Evolution du prix moyen du m2 de terrain à bâtir selon la taille des parcelles (source : C.E.R.B., 1979).

Superficie	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
0 - 2 a	323	224	262	141	287	239	233	261
2 - 5 a	844	676	844	395	1.083	857	912	821
5 - 10 a	1.163	1.007	1.508	1.505	1.845	1.262	1.559	1.274
10 - 25 a	710	624	882	1.403	1.151	871	930	880
25 - 50 a	207	168	168	282	254	200	229	210
50 - 100 a	108	62	59	85	111	68	65	67
+ 1 ha	71	44	46	111	72	52	51	40

On se trouve donc devant le paradoxe suivant : soit les pouvoirs publics imposent une dimension minimale importante des parcelles ce qui entraîne une diminution du prix au m2 (c'est-à-dire le produit revenant au propriétaire) tout en augmentant le prix de la parcelle, soit ces mêmes pouvoirs publics imposent une dimension maximale limitée auquel cas le prix au m2 sera plus élevé (et par voie de conséquence également, le bénéfice du propriétaire) tout en diminuant le prix de la parcelle.

Dans ce type d'intervention, permettre aux acquéreurs de trouver des parcelles à moindre prix favorise donc la rentabilité de l'opération pour le lotisseur. Il s'agit certainement, dans cette optique, d'un effet pervers. Exclure le principe de la limitation de la dimension des parcelles constituerait cependant une mesure de ségrégation sociale (1).

Cependant, si l'on se réfère aux chiffres du tableau 5 ci-dessus, on constate que le prix au m2 est nettement plus élevé lorsque la dimension des parcelles varie de 5 à 10 ares. On en déduira que toute mesure administrative imposant une dimension de parcelle inférieure à 5 ares ou supérieure à 10 ares limiterait la rentabilité du lotissement.

(1) V. RENARD, Etats-Unis : la ségrégation par le zonage, Etudes foncières, 1986, n°33, pp. 1-7

§ 3. Les mesures limitant l'activité économique.

A côté des mesures prises dans le cadre de la police de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire au sens strict du terme, il en est d'autres, beaucoup plus rares, il est vrai, dont l'objectif est de limiter une activité économique que ce soit par le biais du permis administratif, par celui de l'imposition de quotas de production ou encore par un zonage économique comme c'est le cas dans le domaine de la distribution (1).

Par la limitation de l'activité autorisée, ces mesures peuvent avoir un impact sur les valeurs foncières. Cet impact est lié à la rentabilité économique de l'activité qui, par la limitation administrative, viendrait à baisser.

Prenons l'exemple d'une entreprise existante qui souhaite s'étendre. Si cette extension est limitée par la décision des pouvoirs publics sur la demande de permis d'exploitation, par exemple, la rentabilité de l'opération peut s'en trouver compromise, ce qui pourrait se répercuter sur la valeur des terrains dont l'acquisition est nécessitée par le projet d'extension.

Ce même phénomène s'observe à propos des quotas de production agricole imposés par la C.E.E. (2).

Par ailleurs, si les quotas imposés dans un même Etat membre de la CEE diffèrent de région à région - ce n'est pas le cas de la Belgique (3) -, cette différenciation peut entraîner, par exemple, des variations dans les valeurs foncières agricoles dans les zones frontalières de la limite séparant deux régions à quota différent. Cet effet sera évidemment proportionnel à l'importance de la différence de quota.

On retrouvera le même mécanisme suite à la localisation des zones de distribution. Un terrain sur lequel une implantation commerciale de 1.500 m² peut s'envisager sans permis socio-économique vaudra, en principe, plus que celui sur lequel les projets sans permis préalables sont limités à 750 m². Cependant, cette différence de valeur ne se marquera réellement qu'aux frontières entre les deux types de zone. Comme les zones I, celles où les implantations autorisées sans permis sont de 1.500 m², sont géographiquement strictement limitées, des pans entiers du territoire national sont soumis à la règle de 750 m² sans que celle-ci n'ait, de ce fait, une quelconque incidence foncière.

(1) Voy. supra, pp. 132 et s.

(2) Voy. l'exemple cité par J.C., Les quotas laitiers : un nouveau démembrement du droit de propriété, Etudes foncières, 1984, n°25, p.41.

(3) Voy. supra, p. 138.

§ 4. Conclusions.

Bien qu'il soit malaisé de mesurer avec précision leur impact sur les valeurs foncières, les limitations quant à l'importance de l'activité autorisée dans une zone d'affectation peuvent être à la source de variations dans le prix du sol.

Cela se vérifie principalement en comparant les valeurs foncières dans des lieux similaires lorsque le nombre de m2 autorisés varie ou lorsque c'est la dimension des parcelles qui varie.

En revanche, les limitations dans l'activité économique autorisée ont des effets plus diffus sur les valeurs foncières. Il semble bien que, si, occasionnellement, l'effet foncier d'une telle limitation est marquant, la plupart du temps, eu égard à d'autres facteurs divers son influence sera réduite.

Section 3 : Les mesures délimitant les zones "à aides publiques".

Le dernier type de mesures d'affectation du sol qui retiendra notre attention, est la délimitation de zones dans lesquelles certaines activités peuvent faire l'objet d'une aide de la part des pouvoirs publics.

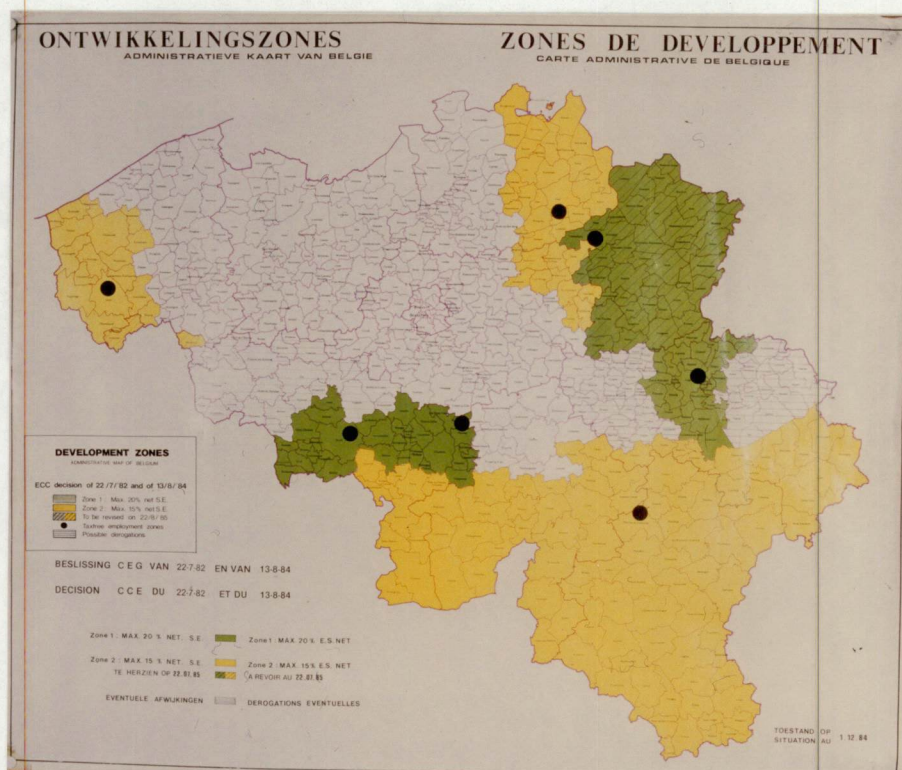
Nous avons distingué deux types de zones dans lesquelles certaines activités pouvaient faire l'objet d'une aide des pouvoirs publics : les zones de développement économique et les zones de rénovations (1).

(1) Voy. supra, pp. 132 et s.

§ 1. Les zones de développement économique.

Pour apprécier la portée que pourrait avoir l'affectation d'un terrain en zone de développement économique sur la valeur de celui-ci, il convient de visualiser la délimitation réelle de celles-ci.

Carte 1 : Les différentes zones de développement économique.



A. Les zones de développement et les zones de reconversion.

On le voit immédiatement, tant les zones de développement que les zones de reconversion couvrent des territoires importants. Il s'ensuit que l'offre foncière dans ces zones est pratiquement illimitée par rapport à la demande potentielle de terrains à vocation industrielle.

Si le fait d'être situés dans une zone de développement ou dans une zone de reconversion du territoire a un impact sur la valeur des terrains industriels similaires, cet impact se mesurera par rapport à la valeur de terrains industriels similaires, mais situés hors zone de développement ou de zone de reconversion. A cet égard, il convient de relever que les zones qui ne sont pas des zones de développement ou de reconversion sont par définition des zones en général mieux situées et au dynamisme économique beaucoup plus grand. Par voie de conséquence, à supposer que le fait d'être affecté en zone de développement ait une influence à la hausse sur la valeur du terrain, cette hausse est largement "compensée" par une valeur de départ plus faible en raison de facteurs de localisation ou de structures industrielles.

En définitive, l'impact foncier de telles mesures ne se marquera éventuellement que dans les régions frontalières de la limite entre zone économique où une aide publique peut être octroyée et une zone sans aide. Dans ces régions, en effet, on peut considérer que les facteurs de localisation et la structure du marché foncier sont pratiquement identiques. Dès lors, toutes autres choses étant égales, le terrain industriel sur lequel un investissement bénéficie d'une aide publique devrait valoir plus que celui qui, bien qu'étant voisin, ne permet pas de bénéficier d'une telle aide.

B. Les zones d'emploi.

Nonobstant le fait que leur création soit récente, et que l'on n'ait encore aucune donnée à ce sujet, on peut s'attendre à ce que les zones d'emploi aient ou puissent avoir un impact certain sur la valeur des terrains qu'elles couvrent, et ce pour plusieurs raisons.

La première réside dans le fait que la superficie couverte par ces zones est limitée à 350 ha répartis en neuf zones théoriques et six actuellement (1). De ce fait, l'offre foncière est nécessairement limitée. Actuellement la demande potentielle de tels terrains n'est pas encore connue. Elle pourrait également être limitée en raison du type bien précis d'entreprises qui peuvent s'installer dans ces zones. Néanmoins, rien ne permet d'exclure que, d'ici quelques années, au fur et à mesure de la réduction des hectares disponibles, la demande dépasse l'offre.

La deuxième raison pour laquelle une hausse des valeurs foncières n'est pas exclue à l'avenir dans les zones d'emploi, se trouve dans le fait que les avantages offerts aux entreprises qui s'y installent sont substantiels (2). Dès lors, la localisation dans une zone d'emploi devrait engendrer une plus-value foncière importante.

Cependant, comme nous l'avons relevé à propos des zones de développement et des zones de reconversion, les avantages offerts par l'arrêté royal n°118 imposent une localisation dans des régions touchées par un chômage structurel important, c'est-à-dire dans des zones défavorisées économiquement parlant, de telle sorte que le bénéfice découlant de l'implantation dans une zone d'emploi se perd au moins partiellement. Toutefois, cet effet négatif de localisation peut se différencier d'une zone à l'autre.

(1) L'article 2 de l'arrêté royal n°118 du 23 décembre 1982 relatif à la création de zones d'emploi dispose que : "La superficie totale des zones d'emploi ne peut excéder 150 ha pour la Région wallonne, 150 ha pour la Région flamande et 50 ha pour la Région bruxelloise. Il ne peut être institué plus de 3 zones par Région".

Les zones d'emploi actuellement créées :

- pour la Région flamande :
 - la zone d'Ypres (30 ha) (A.R. 16-11-84)
 - la zone de Tessenderlo (70 ha) (A.R. 13-9-83 et 16-11-84)
 - la zone de Geel-Diest (50 ha) (A.R. 13-9-83)
- pour la Région wallonne :
 - la zone de Liège (55 ha) (A.R. 16-11-84)
 - la zone de Marche-en-Famenne (25 ha) (A.R. 16-11-84)
 - la zone du Hainaut (60 ha) se divisant entre :
 - . la zone de Fleurus (38 ha)
 - . la zone de Mons (22 ha) (A.R. 27-02-85)

(2) Arrêté royal n°118 du 23 décembre, art. 7 à 10.

Si l'on doit évaluer l'effet foncier de l'implantation d'une zone d'emploi, on le fera, à l'instar de ce que nous avons fait à propos des zones de développement et des zones de reconversion, en comparant les valeurs foncières dans la zone d'emploi et dans les zones industrielles avoisinantes. Encore faudra-t-il tenir compte du fait que, dans les zones d'emploi, seules des entreprises d'un certain profil seront autorisées (1).

Il est à noter que les terrains compris dans les zones d'emploi ont été acquis par les pouvoirs publics.

§ 2. Les zones de rénovation.

En ce qui concerne les zones de rénovation, l'observation générale que nous pouvons formuler est que l'essentiel des subsides disponibles pour des opérations de rénovation urbaine, rurale ou d'un site économique désaffecté sont alloués aux pouvoirs publics sur des terrains leur appartenant. Dès lors, si l'allocation de subsides dans les zones de rénovation influence les valeurs foncières, cette plus-value bénéficierait à des biens appartenant à des pouvoirs publics et qui, généralement, resteront dans leur patrimoine. Ces mesures sont donc sans influence sensible sur le marché foncier.

Cependant, en Région bruxelloise et en Région wallonne, certaines opérations de rénovation menées par des particuliers peuvent faire l'objet d'une aide publique.

A. Les zones à protéger et à rénover en Région bruxelloise.

Comme nous l'avons vu précédemment (2), les propriétaires de biens situés dans une zone à protéger et à rénover en Région bruxelloise peuvent bénéficier de primes à la réhabilitation plus importantes que celles octroyées pour la rénovation d'un immeuble hors d'une telle zone. C'est donc, dans les faits, plus la valeur de la construction que celle du terrain qu'une telle mesure pourrait éventuellement influencer.

On peut néanmoins émettre quelques observations à propos de cette politique.

(1) Arrêté royal n°118 du 23 décembre 1982, art.4

(2) Voy. supra, p.135.

D'une part, dans ce type de zone, on doit s'attendre à ce que non seulement les immeubles soient d'une vétusté certaine, mais aussi que l'attrait du quartier soit actuellement limité. D'autre part, la différence dans le montant des primes accordées à un particulier selon que son immeuble est ou n'est pas en zone de rénover n'est pas suffisamment importante pour influencer de manière déterminante le prix d'acquisition de l'immeuble (1).

On peut donc considérer que l'impact d'une telle mesure en termes de valeurs immobilières est pour ainsi dire nul.

B. La rénovation des sites industriels désaffectés en Région wallonne.

L'article 92 du Code wallon dispose que les personnes physiques et les personnes morales de droit privé qui effectuent des travaux en vue de la rénovation d'un site d'activité économique désaffecté peuvent bénéficier d'une aide financière.

Comme nous l'avons fait observer antérieurement (2), les mesures d'exécution de cette disposition ne prévoient qu'une aide extrêmement limitée à la rénovation par un particulier. Cette aide ne peut donc guère avoir d'influence sur la valeur des terrains du site.

On peut, par ailleurs, faire quelques observations.

Le classement en site d'activité économique désaffecté n'est pas juridiquement limité à certaines parties défavorisées du territoire wallon, même si, dans les faits, ce sont celles-là qui en comptent le plus. Mais un site peut être classé dans le Brabant wallon qui n'est ni zone de développement, ni zone de reconversion au sens de la réglementation sur l'expansion économique.

(1) La prime maximale sera de 400.000,- FB en zone à protéger et à rénover tandis qu'ailleurs elle sera limitée à un maximum de 300.000,- FB (A.R. du 18 déc. 1984 relatif à l'octroi de subventions pour la rénovation d'habitations situées dans la Région bruxelloise, art.9).

(2) Voy. supra, p. 136.

Dans de telles conditions, le classement assorti d'une aide financière pourrait avoir un impact foncier net. Ce qui ne serait pas le cas, du moins dans une même proportion, du classement d'un site du Borinage, par exemple.

Il y a un autre élément positif au classement d'un site d'activité économique désaffecté à savoir le fait de pouvoir changer la destination du plan d'aménagement (1) : une zone industrielle pourrait donc ainsi être réaffectée en zone d'habitat, avec toute l'éventuelle plus-value que l'on imagine. Rien n'exclut cependant que la zone industrielle soit reclassée en zone d'espace vert, auquel cas toute opération spéculative tombe à l'eau.

L'imposition ou l'approbation d'un programme de réaffectation peut précisément être à l'origine d'une charge plus que d'un profit pour le propriétaire rénovateur. Si les pouvoirs publics peuvent refuser le projet de rénovation présenté par le propriétaire, l'amender ou en imposer un autre, (2) l'intérêt foncier du classement assorti ou non d'une aide sera fonction du type de programme autorisé.

Nous concluons en disant que, nonobstant le fait que les aides financières ne puissent encore être allouées à un propriétaire rénovant un site d'activité économique désaffecté, le classement d'un tel site peut être porteur d'une plus-value foncière par le changement d'affectation qu'il induirait dans un endroit bien localisé. Il ne sera porteur d'aucun effet foncier, sauf peut-être des effets à la baisse, si le programme entérine une réaffectation en zone non aedificandi dans un site au sein d'une région peu attractive.

(1) Code wallon, art.80, §5

(2) Code wallon, art.81, §3 et s.

CHAPITRE II.

L'EVALUATION DES MESURES D'APPROPRIATION DU SOL

Introduction.

Il est incontestable que les mesures d'appropriation du sol jouent un rôle important dans le cadre d'une politique foncière. L'impact foncier diffèrera bien entendu selon la mesure d'acquisition. A ce titre, il convient de mettre à part la technique de la nationalisation du sol ou de la municipalisation du sol qui, totalement ou partiellement, mais dans une proportion importante, bouleversent le marché foncier.

L'utilisation de l'expropriation pour cause d'utilité publique ou du droit de préemption permet non seulement aux pouvoirs publics de disposer de biens dont ils ont besoin, mais également d'influencer le prix foncier, encore que, comme nous le verrons, ce rôle apparaît comme secondaire.

Section 1 : La nationalisation du sol.

Si le recours à une mesure de nationalisation du sol a des effets certes radicaux, peut-on dire pour autant qu'elle constitue une mesure efficace de politique foncière, notamment sous l'angle de la disponibilité du sol pour les pouvoirs publics, et de l'effet régulateur du marché foncier ?

§1. L'exemple soviétique.

Pour tenter de répondre à cette question, il est intéressant de se référer à l'exemple soviétique et de voir comment la nationalisation de ce qui était un moyen de production joue, 70 ans plus tard, un rôle important dans la politique foncière.

L'exemple soviétique est malheureusement ambigu, non pas du fait de la divergence qu'il pourrait y avoir entre l'objectif marxiste et la politique foncière, mais plutôt en raison de l'existence d'un problème urbain qui fait oublier les autres : celui du logement.

Par conséquent, il est malaisé de tirer les leçons de l'apport de la nationalisation du sol sur la question foncière en Union Soviétique. Il est évident que la crise soviétique du logement dépend du secteur de la construction et non d'une disponibilité foncière insuffisante ou trop coûteuse.

A côté de l'aspect logement, il en est un autre qui, selon les observateurs occidentaux, n'est pas non plus un exemple : l'urbanisme. On s'accorde à admettre que la conception et les réalisations d'urbanisme en U.R.S.S. sont généralement quelconques. Mais là encore, on ne peut attribuer ce manque de réussite au régime foncier particulier en vigueur dans ce pays.

On en est donc réduit à porter un jugement sur le régime foncier proprement dit et à voir si les avantages que l'on pourrait attendre de la socialisation du sol sont réels.

A. La disponibilité du sol.

Là aussi, les observateurs occidentaux paraissent quelque peu déçus, comme l'a très bien souligné J. de LANVERSIN : "(...) la situation foncière soviétique constitue, en théorie, un modèle idéal pour permettre la réalisation d'un urbanisme volontaire et cohérent. On sait qu'un tel projet se heurte en général - et c'est le cas en Occident - à l'absence de disponibilité foncière résultant du droit de propriété privée. Il était logique de penser que la suppression de ce type de propriété et l'attribution d'un droit national et exclusif à l'Etat élimineraient "les freins" qui, en système capitaliste, s'opposent à la transformation des affectations foncières, notamment par la tendance à la rétention des terrains. Il faut même dire que tous ceux qui sont professionnellement concernés par le phénomène de la spéculation foncière et qui sont aussi directement en mesure d'évaluer le préjudice causé à l'intérêt général par le comportement des propriétaires privés du sol, ceux-là rêvent souvent d'une situation où la rente foncière serait supprimée et le sol disponible et fluide pour un urbanisme de qualité. (...). Malheureusement, la réalité n'est pas exactement conforme à la logique, ni fidèle à l'espérance (...). Sur le plan strictement foncier, la disponibilité du sol qui constitue un préalable pour la réalisation de toute opération d'urbanisme - qu'il s'agisse de construction ou de rénovation - ne paraît pas considérablement supérieure à ce qu'elle est dans la plupart des pays occidentaux. Même si elle est généralement plus élevée - c'est une situation qui s'apprécie mal par une notation chiffrée -, il est en tout cas indubitable qu'elle n'est pas parfaite, comme elle devrait l'être en théorie" (1).

(1) J. de LANVERSIN, La propriété, une nouvelle règle du jeu?, P.U.F., Paris, 1975, pp. 115-116.

J.P. GILLI, dans son étude citée dans la deuxième partie de cet ouvrage, concluait exactement dans le même sens en écrivant que : "en définitive, la facilité offerte par la socialisation du sol est moins décisive qu'il n'y paraît à première vue" (1).

Il est certain cependant que la disponibilité du sol est malgré tout sensiblement plus importante, avec l'inconvénient d'engendrer un certain gaspillage si l'on en croit G. GARIN : "La gratuité des sols a aussi favorisé un certain "mitage". On n'hésitait pas, jusqu'à ces dernières années, à abandonner des mines ou des exploitations moins rentables pour aller les installer sur de nouveaux sites. Les installations industrielles s'étalent beaucoup plus que dans les autres pays et des terrains particulièrement bien situés, ainsi que de très beaux sites, ont été couverts d'usines et un gaspillage de l'espace n'a pas toujours été évité" (2).

Par ailleurs, on peut s'interroger également sur la disponibilité des sols qui ont fait l'objet d'une concession préalable et dont l'usage doit être modifié pour des raisons d'aménagement. Nous avons vu que l'on pouvait mettre fin à la concession lorsque l'intérêt général l'exige (3). Il serait intéressant de savoir concrètement si cela se fait régulièrement et à quelles conditions. Rien ne permet d'infirmer l'affirmation selon laquelle la disponibilité des sols concédés en U.R.S.S. est similaire à celle des terrains appartenant aux particuliers dans nos pays occidentaux. Nous reviendrons d'ailleurs sur cette question ultérieurement (4).

B. Le marché foncier.

Sur la question des prix fonciers, on ne peut se borner à avancer qu'elle ne se pose pas vu la gratuité du sol. S'il est vrai que la spéculation foncière est censée ne pas exister dans un tel régime, on peut s'interroger sur une certaine répercussion de la rente foncière sur le prix des logements (5).

-
- (1) J.P. GILLI, Le régime juridique du sol urbain en Union Soviétique, Revue Internationale de Droit Comparé, 1969, p.371.
 (2) G. GARIN, Problèmes fonciers et urbanisme en U.R.S.S., Etudes foncières, n°6, 1979, p.10.
 (3) Voy. supra, p. 171.
 (4) Voy. infra, p. 434 et s.
 (5) Sur cette question, voy. R.H. WILSON, Occupation du sol et rente foncière en Union Soviétique, Métropolis, n°1, 1975.

De même, il serait intéressant d'avoir des informations sur la manière concrète dont les concessions de parcelles pour la construction de datchas s'obtiennent. Nous n'avons pu cependant récolter de données sur ces points.

§2. Les pays en voie de développement.

Dans les pays en voie de développement, le bilan que l'on pourrait faire quant à l'efficacité d'une politique foncière fondée sur la nationalisation du sol diffère selon le point de vue auquel on se place.

A. Disponibilité du sol.

En ce qui concerne la disponibilité des terres, on peut affirmer que, au moins sur le plan théorique, l'Etat africain a la disponibilité de la plus grande partie de son territoire.

Cela se vérifie particulièrement au Zaïre où, du fait de la nationalisation du sol, la question de la propriété de la terre ne se pose pas. Dans les régimes de domanialité nationale ou de terres vacantes et sans maître, la question de la propriété du territoire peut donner lieu à des contestations importantes de la part d'indigènes s'en disant possesseurs coutumiers. Dans la mesure où ces contestations ne se règlent ni rapidement, ni facilement, la disponibilité que l'Etat peut avoir du sol devient moins évidente.

Par ailleurs, lorsque la terre est occupée que ce soit en vertu d'une concession ou d'une immatriculation ou même sans aucun titre, l'Etat devra mettre en oeuvre une procédure d'expropriation ou d'expulsion moyennant indemnité à l'instar de ce que nous connaissons dans nos pays occidentaux.

B. Le marché foncier.

Etant propriétaire de la totalité ou de la quasi-totalité de leur territoire, les Etats africains, qui ont retenu notre attention, ont théoriquement la possibilité de réguler le marché foncier par la mise en place d'un système élaboré de concession des sols.

Cependant, on constate que l'utilisation de la concession ne s'opère pas de manière optimale.

D'une part, les pouvoirs publics ne maîtrisent pas partout les mécanismes de concession ou d'immatriculation ce qui donne lieu à de nombreux conflits soit que la concession ou l'immatriculation n'était pas réellement "purgée des droits coutumiers" (1), soit qu'elle est octroyée à plusieurs reprises à des personnes différentes, soit qu'elle est squattée. Cela s'explique notamment par le nombre de demandes de concession ou d'immatriculation.

D'autre part, une certaine dilapidation du capital foncier public apparaît sans réelle logique d'aménagement de l'espace, mais qui fait diminuer inexorablement la maîtrise publique sur le sol.

Enfin, nonobstant les règles souvent assez strictes auxquelles sont soumises les concessions, la spéculation se répercute partiellement sur les droits concédés.

§3. Conclusions.

Si la nationalisation du sol présente incontestablement des avantages quant à la disponibilité du sol, celle-ci peut s'assimiler au fil du temps, avec la multiplication des concessions octroyées, à celle dont disposent généralement les pays occidentaux.

Le maintien d'une disponibilité suffisante du sol pour les pouvoirs publics passe donc par la mise en oeuvre d'un régime efficace de concessions de l'usage du sol. Nous y reviendrons dans le chapitre suivant.

Quant à l'impact du régime de la nationalisation ou de la municipalisation du sol sur le marché foncier, il dépend également de l'efficacité du régime juridique et économique des concessions foncières. Si les mécanismes de liberté totale du marché foncier et donc, notamment de la spéculation foncière, ne sont pas endigués, ils se répercuteront sur la valeur des droits concédés enlevant ainsi tout intérêt à la nationalisation de la terre du point de vue de la politique foncière.

(1) Voy. l'article précité de P.C. KOBO et M. PROUZET, *supra*, p. 176, note (3).

Sans rejeter nécessairement l'idée de la nationalisation ou de la municipalisation du sol surtout si cette mesure est assortie de la mise en place d'un régime efficace de politique foncière, on doit bien constater que la situation dans nos pays occidentaux ne peut s'assimiler à celle de la Russie d'avant 1917 ou à celle des pays de l'ouest africain à l'époque de leur indépendance. L'obstacle psychologique qui serait à franchir chez nous semble bien insurmontable.

La seule manière de l'envisager serait d'opter pour une nationalisation du sol indemnisée. L'opération financière est-elle envisageable ? Difficilement bien que L. WALRAS, économiste libéral français, ait démontré en 1880 que le rachat de l'ensemble du territoire par l'Etat non seulement ne coûterait rien à celui-ci, mais lui apporterait même des rentrées susceptibles de supprimer tous les impôts (1).

Sans pour autant aller jusqu'à nationaliser le sol, rien ne s'oppose à ce que les pouvoirs publics aient une politique d'acquisition foncière combinée au mécanisme de la concession en lieu et place de la revente. C'est ce qui s'est fait aux Pays-Bas et en Suède par exemple. Il s'agit alors plutôt d'une socialisation progressive du territoire que d'une nationalisation véritable (2). A long terme, comme nous le verrons ultérieurement, cela peut s'avérer efficace.

Section 2 : L'expropriation pour cause d'utilité publique.

L'expropriation pour cause d'utilité publique peut s'analyser en tant qu'instrument de politique foncière de trois points de vue : du point de vue de l'acquisition d'un bien, du point de vue de l'ensemble d'une opération d'urbanisme et du point de vue des prix fonciers.

(1) Léon WALRAS, Théorie mathématique du prix des terres et de leur rachat par l'Etat, Mémoire lu à la Société Vaudoise des Sciences Naturelles à Lausanne, 1880, cité par J.L. GUIGOU, La rente foncière, op.cit., pp.749-797.

En 1983, la France était évaluée à 6.667 milliards de FF, soit une moyenne de 12,10 FF le m² (A. LAFERRERE, Le prix de la France, Etudes foncières, n°30, 1986, p.6).

(2) J.L. GUIGOU, Evaluation du droit de propriété et collectivisation des sols, Etudes foncières, n°7, 1980, pp.32-34.

§ 1. L'expropriation comme instrument d'acquisition d'un bien.

Il est certain que l'expropriation pour cause d'utilité publique est un instrument efficace d'acquisition de tout immeuble dont la possession s'avère indispensable pour les pouvoirs publics.

Cette efficacité est liée à deux facteurs.

En premier lieu, il convient de souligner l'extension de plus en plus grande de la notion d'utilité publique (1). Le fait que l'utilité publique s'assimile à l'intérêt général et que les pouvoirs publics puissent facilement justifier cet intérêt général, rend l'utilisation de l'expropriation aisée.

En second lieu, on notera que les procédures administratives et surtout judiciaires permettent une prise de possession rapide du bien. Nonobstant le fait que la très grande majorité des expropriations s'effectue à l'amiable (2), on pourrait penser que les quelques acquisitions judiciaires pourraient en effet bloquer les pouvoirs publics. Il n'en est rien puisqu'au terme de la procédure d'urgence, après 40 jours à dater du dépôt de sa requête, le pouvoir expropriant peut prendre possession du bien, en location forcée le cas échéant (3).

Au total, le recours à l'expropriation ne doit donc pas être considéré comme un obstacle à une politique foncière eu égard à la manière assez aisée dont elle peut être poursuivie.

§ 2 L'expropriation comme instrument de réalisation d'opérations d'ensemble.

Si l'expropriation comme mode d'acquisitions de biens immobiliers est efficace, la procédure particulière de

(1) Voy. supra, pp. 183 et s.

(2) Près de 90% des expropriations se font à l'amiable, cfr. les tableaux chiffrés des expropriations en Belgique (1957-1975), in J. HOEFFLER - F. HAUMONT, Rapport belge, in les Instruments juridiques de la politique foncière des villes, Bruylant, Bruxelles, 1978, p.109.

(3) Loi du 26 juillet 1962, art. 17 § 2

l'expropriation par zones offre un instrument particulièrement adéquat dans le cadre de la réalisation d'opérations d'urbanisme beaucoup plus vastes (1).

Cela en fait un instrument de protection contre les manoeuvres spéculatives qui accompagnent généralement toutes les opérations d'ensemble : en acquérant toute la zone d'impact de l'opération, on en facilite la réalisation et on peut en réduire ou du moins en contrôler de meilleure façon les effets fonciers induits.

Sans oublier que, le cas échéant, les terrains bénéficiant de la plus-value étant propriété des pouvoirs publics, ceux-ci peuvent capter cette plus-value soit lors de la revente de ces terrains, soit lors de leur mise à disposition du secteur privé sous forme de droits d'utilisation divers (2).

§ 3. L'expropriation et les prix fonciers.

L'expropriation pour cause d'utilité publique voit son efficacité liée aux prix fonciers, dans le cadre d'une politique foncière.

D'une part, il est évident que la politique foncière que les pouvoirs publics veulent mener, notamment par le biais d'acquisitions pour cause d'utilité publique, peut coûter cher.

Il existe heureusement, nous l'avons vu (3), une série de mécanismes, exonérant le pouvoir expropriant du paiement de toute plus-value ou toute valeur spéculative induite. Dans la pratique toutefois, il n'est pas toujours aisé, eu égard au mode de calcul de la valeur du bien exproprié, de rejeter totalement ces plus-values.

De plus, on assiste, probablement dans une mesure moindre que par le passé mais le phénomène reste toujours vrai, à une estimation surévaluée des indemnités judiciaires par rapport aux indemnités payées dans le cadre d'une acquisition à l'amiable (4). Curieusement, cette surévaluation par le juge - sur rapport de l'expert - ne constitue toutefois pas un frein aux nombreuses acquisitions amiables. Il faut également admettre que les offres des comités d'acquisition d'immeubles sont, en général, "correctes".

(1) Voy. supra, pp. 193 et s.

(2) Voy. pp. III-1 et ss., supra, pp. 238 et s.

(3) Voy. supra, pp. 210 et s.

(4) Cela peut évidemment varier selon les cantons judiciaires. Voy. à cet égard

Le phénomène reste cependant suffisant pour que l'on se pose la question de l'utilité de l'instauration d'un tribunal foncier à l'instar de ce qui se fait en Angleterre et en France, par exemple (1). Son utilité ne se limite pas à faire baisser les prix, mais plutôt à faire traiter, par un tribunal spécialisé, tout le contentieux foncier qui est caractérisé par sa complexité (2).

D'autre part, l'expropriation pour cause d'utilité publique peut, à son tour, avoir un impact sur le marché foncier et ce à deux niveaux.

En premier lieu, l'annonce de l'expropriation de certains terrains peut être à la source d'une hausse des valeurs foncières. A cet égard, des manoeuvres spéculatives sont régulièrement tentées par des personnes connaissant avec précision les terrains devant faire l'objet de l'expropriation. Toutefois, elles tendent à se raréfier suite notamment à la publication de l'ensemble des plans de secteurs (3).

Par ailleurs, l'expropriation des terrains et les travaux réalisés peuvent également être à la base d'une hausse des prix fonciers, d'une part, parce que les prix payés lors de l'expropriation vont devenir des points de comparaison auxquels on aura tendance à se référer dans les transferts ultérieurs, même au sein du secteur privé et, d'autre part, en raison de l'impact des constructions réalisées suite à l'expropriation, sur les prix des terrains environnants (4).

§ 4 Conclusions.

L'expropriation pour cause d'utilité publique est avant tout un instrument d'acquisition. A ce titre, on doit lui reconnaître une efficacité remarquable, en ce compris du point de vue des délais. A tel point que l'on peut considérer que les facilités offertes aux pouvoirs publics d'exproprier un bien doivent être, au moins en partie, responsables du peu de succès rencontré par les projets d'introduction en droit belge du mécanisme du droit de préemption (5).

- (1) Voy. le Land Tribunal en Angleterre et les juges de l'expropriation en France.
- (2) Voy., par exemple, le contentieux délicat de l'art. 37 de la loi du 29 mars 1962 et de l'art. 34 du Code wallon ; voy. supra, pp. 364 et s.
- (3) Voy. supra, pp. 396 et s.
- (4) Voy. M. HALBWACHTS, Les expropriations et le prix des terrains à Paris (1860-1900), Paris, 1909 cité par J.J. GRANELLE, Espace urbain et prix du sol, Sirey, Paris, 1970, pp. 22-23.
- (5) Voy. J. HOEFFLER - F. HAUMONT, op. cit., p.102.

Cependant, en raison des effets pervers que les expropriations peuvent entraîner sur les prix fonciers, il conviendrait d'y être attentif. Le recours à l'expropriation par zone est, à cet égard, une formule intéressante puisqu'elle permet d'englober dans le périmètre exproprié les terrains qui bénéficieront de cette plus-value sans tenir compte de celle-ci (ou en s'efforçant d'éliminer celle-ci) dans l'indemnité payée aux expropriés.

Section 3 : Le droit de préemption et la politique foncière.

Les reproches que l'on peut adresser au projet de loi belge sur le droit de préemption ne constituent pas une critique négative du principe de l'utilisation du droit de préemption, dans le cadre d'une politique foncière. En effet, l'exercice du droit de préemption offre pour les pouvoirs publics un intérêt certain à condition d'être correctement organisé.

§ 1. Le droit de préemption comme mode d'acquisition.

Le droit de préemption constitue un instrument complémentaire d'acquisition qui n'est pas inintéressant.

Il ne peut, en lui-même, être considéré comme "L'instrument d'acquisition en matière de politique foncière, car les biens sur lesquels il porte ne sont pas déterminés de façon précise par le pouvoir acquéreur. Bien sûr, l'administration pourra déterminer des périmètres à l'intérieur desquels le droit de préemption peut s'exercer, mais seuls certains biens offrent un intérêt pour elle. Or, ce ne sont pas nécessairement ceux-là qui seront proposés au titulaire du droit de préemption.

Cependant, ce droit permet d'acquérir des biens qui ne pourraient peut-être pas l'être par le biais de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Au regard de l'extension de la notion d'utilité publique que nous connaissons en Belgique (1), il existe peu de terrains bâtis ou non, dont l'acquisition ne pourrait se réaliser par le recours à l'expropriation. En revanche, d'autres pays ne connaissent pas les facilités que nous rencontrons dans l'utilisation de l'expropriation. Dans ce cas, il est évident que le droit de préemption joue un rôle peu négligeable.

(1) Voy. supra, pp. 183 et s.

En tant qu'instrument d'acquisition, l'utilité du droit de préemption sera inversement proportionnelle à la facilité avec laquelle l'expropriation d'un bien peut être poursuivie. Par ailleurs, quand on observe le bilan statistique des acquisitions par préemption en France, on ne peut pas vraiment dire que le droit de préemption apparaît avant tout comme un mode d'acquisition (1).

§ 2. Le droit de préemption comme instrument régulateur des prix fonciers.

Le droit de préemption peut influencer dans une certaine mesure le marché foncier et cela à deux niveaux.

En premier lieu, la déclaration de l'intention de vente liant le propriétaire quant aux prix et conditions auxquels elle est proposée, celui-ci n'aura aucun intérêt à "noircir" une partie du prix de vente.

En second lieu, si le pouvoir préemptant peut, comme cela se passe en France, contester le prix offert en proposant un prix inférieur ou en demandant au juge foncier de déterminer le prix, il est évident que, au terme de quelques transactions dans un même quartier, ces prix réajustés constitueront les prix de référence pour les transactions ultérieures, même entre particuliers.

§ 3. Le droit de préemption comme instrument d'information du marché foncier.

Enfin, le droit de préemption constitue un instrument remarquable d'information sur tous les mouvements du marché foncier de la zone sur laquelle il s'exerce.

Toute transaction devant être portée à la connaissance des pouvoirs publics, ceux-ci se constituent une banque de données foncières portant sur le nombre et la fréquence des transactions immobilières ainsi que sur leur montant. Or, comme nous l'avons vu dans la première partie de cette étude, l'information que l'on peut avoir sur l'offre (et la demande) foncière peut influencer le prix que l'on accepte de payer (2). Sur ce point, les pouvoirs publics ne se distinguent pas des autres acheteurs.

(1) Voy. à ce sujet le bilan statistique en France, supra, p. 230.

R. HOUSTIOU, Expropriation et préemption en droit français in 40 ans de politique foncière en France, ADEF, Paris, 1986, p.75.

(2) Voy. supra, pp. 73-74.

En contrepartie, et c'est en cela que réside l'inconvénient majeur de la formule, le pouvoir préemptant est tenu de mettre sur pied un service spécialisé qui recueille, transmet et classe l'ensemble des données reçues. Cela peut impliquer une organisation coûteuse qui pourrait faire perdre une partie importante des avantages retirés du mécanisme du droit de préemption.

D. Conclusions.

Le droit de préemption est certainement un instrument juridique intéressant dans le cadre d'une politique foncière. Comme nous l'avons dit, son intérêt est inversement proportionnel à la facilité avec laquelle les pouvoirs publics peuvent recourir à l'expropriation. Dans le cas de la Belgique, l'intérêt du droit de préemption en tant qu'instrument d'acquisition est donc limité.

Reste à savoir dans quelle mesure le mécanisme de "déclaration d'intention d'aliéner" peut apporter des avantages suffisants quant à la transparence du marché et à la régulation des prix fonciers. En effet, l'organisation à mettre en place pour recueillir ces déclarations et les traiter peut paraître disproportionnée au regard des 2 ou 3 % d'acquisitions effectivement réalisées. Nous sommes quelque peu sceptiques quant à la possibilité de compenser le coût de l'organisation d'une telle procédure, sauf si l'on peut intégrer aisément cette gestion dans l'organisation administrative existante sans devoir recourir à des recrutements. Cette formule peut évidemment s'envisager plus facilement dans la mesure où les services communaux existants s'occupent déjà activement des questions foncières, par exemple, dans le cadre d'une régie foncière (1).

(1) Voy. *infra*, pp. 475 et s.

CHAPITRE III

EVALUATION DES MESURES DE MISE A DISPOSITION DU SOL.

Introduction.

Comme nous l'avons vu, les modes de mise à disposition des terrains appartenant aux pouvoirs publics sont le complément indispensable des modes d'acquisition.

En effet, sauf si les acquisitions ne sont envisagées que pour des affectations d'utilité publique, la politique de constitution de réserves foncières n'a de sens que pour autant que ces dernières fassent l'objet à un moment donné d'une occupation ne fût-ce que partielle par les particuliers. Ceci vaut également pour le patrimoine privé déjà aux mains des pouvoirs publics.

Dans le livre II de cet ouvrage, nous avons analysé les mécanismes juridiques de la vente avec faculté de rachat et de la cession en emphytéose. Nous avons, à cette occasion, relevé un certain nombre d'obstacles de type juridique à la mise en oeuvre efficace de ces instruments (1).

Pour évaluer l'impact foncier du recours à de tels modes de concession du sol, nous prenons l'hypothèse que les obstacles juridiques sont levés ce qui est aisément envisageable dans le cas de l'emphytéose mais probablement moins pour ce qui est de la vente avec faculté de rachat.

Section 1. : La vente avec faculté de rachat.

En effet, la vente avec faculté de rachat, si l'on veut en étendre l'application et en faire un instrument de politique foncière nécessite, comme nous l'avons vu précédemment (2), une modification importante du Code civil.

Sous cette réserve importante, il est évident que l'application du système légalisé en matière de logement social et de parcs industriels sur une plus grande échelle, serait d'un apport important dans la gestion de la question foncière.

Les perspectives de l'éventuelle mise en vigueur de l'avant-projet de loi foncière ont été soulignées par les auteurs de ce texte :

(1) Voy. supra, pp. 238 et s.

(2) Voy. supra, p. 255.

"La solution décrite ci-dessus n'est pas de nature à léser les intérêts légitimes de la personne qui acquiert un fonds en vue de l'utiliser selon sa destination, d'y construire, par exemple, des bâtiments. En revanche, elle constitue un obstacle radical à toute spéculation sur la valeur des terrains auxquels s'applique ce régime foncier".

"Cette solution est même tout à l'avantage du propriétaire qui use de son droit conformément au but social de celui-ci : la disparition de l'intérêt spéculatif ne peut, en effet, que contenir l'augmentation du prix des terrains ; ce prix n'est plus grevé d'une valeur d'avenir qui en augmente le montant, et que doit supporter aussi l'acquéreur qui n'a aucune intention de spéculer".

"La liaison du prix des terrains aux conditions d'utilisation est aussi de nature à favoriser un aménagement plus rationnel du territoire et à rendre progressivement moins onéreuses les opérations d'urbanisme, celles qui concernent la rénovation urbaine notamment".

"Sans doute, le projet ne s'applique-t-il qu'à certains : ceux qui sont exclusivement mis en valeur par des particuliers échappent à ses dispositions. L'on peut s'attendre néanmoins à ce que la politique foncière, si elle est menée avec détermination, pèse sur le marché d'un poids suffisant pour faire prévaloir graduellement, au sein de celui-ci, les principes économiques et sociaux dont elle s'inspire".

"Il échet, enfin, de souligner que le projet respecte l'impératif de rentabilité qui s'impose aux entreprises privées. La souplesse de ses dispositions permet à ces entreprises de participer à des opérations d'urbanisme en association avec le secteur public, dans des conditions qui sauvegardent leur équilibre économique".(1)

A côté de ses qualités techniques, - point essentiel de toute législation foncière qui se voudrait efficace - l'avant projet offre un avantage psychologique mis en exergue par ses partisans, à savoir le fait qu'il s'agit d'une vente et non d'une location, même à long terme, le fait que l'on cède un droit de propriété et non un droit réel démembré. Cet élément peut s'avérer déterminant pour l'acceptation par le secteur privé d'une telle politique foncière.

(1) C.N.A.T., Avis de la commission nationale de l'aménagement du territoire sur l'avant-projet de loi foncière, Doc. A. 19 - e/MBA, T.6, 28 février 1968, pp.31-32.

Cependant si, en comparaison avec le système du droit d'emphytéose, cet avantage psychologique peut jouer en faveur du système de la vente avec faculté de rachat, il n'en reste pas moins vrai que le propriétaire pourrait garder un sentiment d'insécurité du fait de cette clause de faculté de rachat, sentiment qu'il n'aurait pas dans le cadre d'un droit de propriété traditionnel.

Par ailleurs, à l'instar de ce que nous avons dit à propos du droit de préemption (1) et de ce que nous aurons l'occasion de dire à propos du droit d'emphytéose (2), la systématisation du recours au mécanisme de la vente avec faculté de rachat implique une gestion foncière qui peut en définitive être lourde.

Au niveau des expériences concrètes, les résultats sont nuls, car, selon nos informations, ni dans le domaine du logement social, ni dans celui de l'implantation d'industries, le mécanisme du rachat n'a été appliqué.

Or, dans le cadre des parcs industriels équipés sur base des procédures mises en place par la loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique, il arrive fréquemment que des entreprises implantées dans le zoning modifient tout ou partie de leurs activités sans que ce non-respect des conditions d'utilisation imposées lors de la vente ne donne lieu à un rachat à titre de sanction. Cela se comprend évidemment aisément dans la conjoncture économique dans laquelle nous vivons depuis près de 15 ans.

Signalons enfin, à titre d'exemple, que la Régie foncière de Watermael-Boitsfort pratique quelquefois la vente avec faculté de rachat. Elle le fait pour assurer que les immeubles vendus seront rénovés selon un cahier des charges précis qui fait partie intégrante des conditions de la vente.

Section 2 : L'emphytéose.

L'utilisation de l'emphytéose peut certainement s'évaluer plus aisément dans la mesure où certains pays la pratiquent depuis plus d'un siècle. En revanche, en ce qui concerne la Belgique, son évaluation est plus malaisée puisque le seul exemple réel sur lequel elle peut se fonder est limité au cas de Louvain-La-Neuve.

(1) Voy. *supra*, p. 426.

(2) Voy. *infra*, p. 434.

L'utilisation de l'emphytéose peut s'évaluer, d'une part, en tant qu'instrument d'urbanisme et d'aménagement du territoire et, d'autre part, comme instrument de régulation du marché foncier.

§ 1. L'emphytéose et l'aménagement du territoire.

Quoique dans le cadre de cette étude, nous nous sommes essentiellement attachés à l'examen des instruments juridiques sous l'angle de leur impact sur le marché foncier, il faut relever que l'emphytéose, dès qu'on l'assortit de conditions d'utilisations précises, devient un procédé contractuel d'aménagement du territoire, complètement efficace des prérogatives de puissance publique. Nous n'y reviendrons pas (1).

§ 2. L'emphytéose et le marché foncier.

Ce sont les effets sur le marché foncier que peut avoir une politique de cession en emphytéose qui nous intéressent tout particulièrement dans le cadre de cette étude.

Ces effets économiques peuvent être envisagés sous de multiples angles.

A. Sous l'angle de l'offre foncière.

En premier lieu, une telle politique peut influencer l'offre foncière sur un marché local en mettant sur le marché un nombre de terrains important, pour autant bien entendu, que le stock foncier de la commune soit suffisant. Cet effet serait à notre avis limité.

D'une part, en raison du fait, déjà relevé dans la première partie de cet ouvrage (2), que les variations dans l'offre de terrains à bâtir n'influencent les valeurs foncières que dans une proportion moindre que celle que l'on pourrait estimer à première vue.

D'autre part, en raison du handicap dont est frappé le droit d'emphytéose par rapport au droit de propriété dans un marché mixte, c'est-à-dire lorsque, dans un rayon réduit, le candidat acheteur peut choisir entre le droit de propriété traditionnel et le droit d'emphytéose.

(1) Sur cette question voy. supra, pp. 258 et s. et F. HAUMONT, L'emphytéose au service de l'aménagement du territoire, OYEZ, Leuven, 1976, 182 p.

(2) Voy. supra, p. 71.

En dehors des projets d'utilisation à des fins professionnelles, le particulier continue à préférer, dans nos pays, le système traditionnel de la pleine propriété.

Cependant, lorsque les pouvoirs publics ont une position de monopole ou de quasi-monopole en tant que "vendeur" de terrains à bâtir, la situation est différente. Ils peuvent alors mettre sur le marché un nombre suffisant de terrains pour répondre à la demande. Ceci ne serait probablement pas le comportement d'une société immobilière privée qui serait dans la même situation. Toutefois, il convient de souligner que ce rôle régulateur de l'offre foncière ne découle pas d'utilisation de l'emphytéose, mais du fait que les pouvoirs publics sont propriétaires de terrains à bâtir et qu'ils les mettent à la disposition des particuliers.

B. Sous l'angle de la récupération des plus-values et de l'information foncière.

Plus efficaces, à notre avis, sont les effets de l'utilisation de l'emphytéose sur la récupération des plus-values foncières par les pouvoirs publics qui recourent à une politique systématique de cession en emphytéose, de leurs terrains.

Les mécanismes d'indexation et de révision des canons emphytéotiques, tels que nous les avons exposés (1), permettent certainement d'adapter, de manière assez efficace, le loyer à la valeur réelle d'usage. Pour les terrains non bâtis, on pourrait craindre que, dans une certaine mesure, les emphytéotes, propriétaires de l'immeuble qu'ils y auraient construit, répercutent cette plus-value foncière, cette rente foncière, dans le prix de vente de l'immeuble. Il s'agit évidemment d'un phénomène difficilement contrôlable encore que l'on puisse penser que si le canon couvre déjà les plus-values foncières, il sera malaisé de les répercuter sur le prix de vente de l'immeuble au risque de voir celui-ci atteindre des niveaux inacceptables pour les acheteurs qui se désintéresseront d'une telle acquisition (2).

(1) Voy. supra, pp. 300 et s.

(2) Ce phénomène de répercution de la rente foncière sur le prix de vente de l'immeuble à charge du nouvel emphytéote sera moins fréquent dans un système comme celui proposé pour le droit belge : pour qu'il y ait novation, il faut que les pouvoirs publics, propriétaires du fonds, participent à l'acte de changement d'emphytéose ce qui tend à rendre transparentes les transactions entre l'ancien et le nouvel emphytéote (voy. supra, pp. 295 et s.).

Lié à ce mécanisme de récupération des plus-values, un autre effet de la politique de cession en emphytéose peut être relevé : celui, à long terme, du contrôle foncier. Si l'on se réfère à l'exemple d'Amsterdam (1), en un siècle de politique foncière, on constate que la municipalité possède plus de 70 % de la superficie du territoire. Cela signifie qu'à supposer que les transactions immobilières soient également réparties sur le territoire municipal, 7 ou 8 transactions sur 10 sont contrôlées directement par la ville.

Cela signifie également que les fluctuations foncières de plus de 70 % de la superficie du territoire d'Amsterdam sont répercutées sur les canons emphytéotiques (2).

Dans un cas tel que celui d'Amsterdam, nous ne sommes pas loin d'une application concrète de la théorie de WALRAS (3) où, par acquisitions successives étalées sur un siècle, la ville a pratiquement municipalisé la totalité du territoire. Et comme les canons emphytéotiques ("les fermages" dans la théorie de WALRAS) suivent les hausses foncières, les recettes actuelles en canon sont considérables. Cela ne permet pas cependant - à l'encontre de ce qu'imaginait WALRAS - aux amstellodamois de ne plus payer d'impôts.

Cet exemple d'Amsterdam est révélateur d'une condition importante à laquelle est soumise la réussite d'une politique foncière fondée sur l'utilisation de l'emphytéose. Il faut, en effet, qu'au moins sur le marché local, les candidats acheteurs de biens immobiliers n'aient pas ou aient peu le choix du mode d'acquisition : emphytéose ou propriété. Et ce pour trois raisons : la première, nous l'avons déjà évoquée, réside dans le fait que l'emphytéose concurrence mal le droit de propriété dans un marché où les candidats acheteurs ont le choix ; la deuxième - liée à la première d'ailleurs - est que, face à un marché de monopole où l'ensemble des terrains disponibles appartiennent à la municipalité qui ne les cède qu'en emphytéose, l'obstacle psychologique tend à disparaître ; enfin la troisième et non la moindre est d'ordre financier : il est clair qu'à partir d'une certaine échelle, les droits d'emphytéose constituent une source de recettes importantes et donc incitent les pouvoirs locaux à maintenir une telle politique, politique qu'ils abandonneront aisément lorsqu'ils n'auront que quelques

(1) Voy. supra, pp. 271 et s.

(2) De cas 70 %, il conviendrait, en réalité, de déduire la superficie occupée par la municipalité elle-même et qui est donc soustraite au mécanisme de l'emphytéose.

(3) L. WALRAS, op cit., cité par J.L. GUIGOU, La rente foncière, op cit., pp.776-779.

parcelles cédées en emphytéose dont les recettes ne peuvent concurrencer celles qu'ils pourraient attendre d'une vente pure et simple (1).

C. Sous l'angle de la gestion.

A côté des avantages d'une politique de cession en emphytéose à long terme, relevons un de ces inconvénients majeurs : la gestion. En effet, surtout lorsque l'on atteint comme aux Pays-Bas et en Suède, un nombre très important de baux emphytéotiques, une telle politique nécessite une gestion journalière importante susceptible éventuellement de contrebalancer quelque peu les avantages que l'on peut en retirer. Mais, à cet égard, nous ne pouvons que répéter ce que nous avons dit à propos de la gestion du mécanisme du droit de préemption (2) et constater qu'une telle gestion est envisageable sans trop d'inconvénients si l'administration communale a déjà mis sur pied un service de gestion foncière. Nous y reviendrons (3).

§ 3. L'emphytéose comme mode d'acquisition.

A titre accessoire, on peut également observer que, paradoxalement, l'emphytéose peut s'avérer un bon mode d'acquisition. Plus exactement, en insérant une clause reprise du droit d'emphytéose pour cause d'utilité publique (4), la "réacquisition" du bien par les pouvoirs publics s'opérera au moins aussi aisément que par le biais de l'expropriation (5) du point de vue de la rapidité. De même, il sera possible de ne pas prendre en compte les plus-values foncières dans l'indemnité de reprise payée à l'emphytéote.

§ 4. Le cas de Louvain-La-Neuve.

Comme nous l'avons vu précédemment, la création de la ville nouvelle de Louvain-La-Neuve constitue le seul exemple d'envergure d'utilisation de l'emphytéose comme

(1) Et ce malgré le mécanisme de rachat du canon qui lui est évidemment moins attrayant pour l'emphytéote (voy. supra, pp. 299-300.)

(2) Voy. supra, p. 426.

(3) Voy. infra, p. 437.

(4) Voy. par exemple, supra, p. 274.

(5) Pour rappel, il n'est pas actuellement possible en droit belge d'exproprier uniquement un droit d'emphytéose, voy. supra, p. 182.

instrument d'aménagement du territoire et de politique foncière (1). Cependant, à plus d'un égard, cet exemple est tout à fait particulier.

La première observation que l'on fera concerne la qualité du propriétaire du site. En effet, les quelques 800 ha que comporte le site appartiennent à l'Université Catholique de Louvain. Ce n'est donc pas la municipalité qui pratique cette politique foncière de concession des terrains en emphytéose, mais une institution privée (2).

Deuxième caractéristique de Louvain-La-Neuve ; le rôle catalyseur de l'Université. Que ce soit en raison de leur statut d'étudiant ou de membre du personnel de l'Université, de nombreuses personnes ont un lien fonctionnel avec l'Université, qui peut les pousser à s'établir, pour des raisons de facilité, sur le site.

Si, on veut se pencher sur les résultats de 15 ans de pratique de cession de terrains en emphytéose à Louvain-La-Neuve, on constate, en premier lieu, un succès certain de la formule. Au 1er janvier 1987, quelques 2.742 baux emphytéotiques ont été concédés et si parmi les membres du personnel de l'Université, une frange importante n'est pas implantée sur le site, l'explication n'est pas à chercher dans un rejet de la formule de l'emphytéose (3). On notera, à cet égard, que l'Université a rapidement adapté les premiers contrats-types d'emphytéose pour y intégrer des formules similaires à celles que nous avons décrites précédemment (4) rendant la situation de l'emphytéote beaucoup moins précaire.

En ce qui concerne le montant du canon emphytéotique, la situation de Louvain-La-Neuve est actuellement pour le moins particulière. En effet, en vertu de la loi du 24 juillet 1969 relative au financement de l'acquisition de terrains par l'Université Libre de Bruxelles et par l'Université Catholique de Louvain, lorsque l'Université, par exemple, cède des baux emphytéotiques sur des terrains lui appartenant, elle doit verser à l'Etat la différence

(1) Voy. supra, p. 286.

(2) De ce fait, la situation de l'Université est assez semblable à celle des grands propriétaires fonciers en sociétés foncières en Angleterre (Voy. supra, pp. 262 et s.) avec la différence importante que l'Université ne peut fixer les canons réellement librement (voy. infra).

(3) En effet, il faut constater que certains membres ont gardé leur résidence d'avant l'implantation de l'U.C.L. à Louvain-La-Neuve, d'autres ne sont employés qu'à temps partiel à l'U.C.L. ce qui peut justifier le choix d'un autre lieu d'établissement. D'autres encore ont préféré les environs de Louvain-La-Neuve pour s'éloigner de ce qu'ils considèrent comme un carcan.

(4) Voy. supra, pp. 294 et s.

entre le prix d'acquisition et la valeur de la cession en emphytéose estimée à 20 fois la redevance emphytéotique (1). Cette disposition cessera de s'appliquer en l'an 2019.

Cela signifie donc que si des plus-values se dégageraient par le biais de recettes provenant des canons emphytéotiques ou par la revente, elles devraient, du moins jusqu'en 2019, être reversées à l'Etat.

Enfin, la dernière observation en ce qui concerne l'utilisation de l'emphytéose à Louvain-La-Neuve a trait au prix effectivement payé par les emphytéotes. Si le canon peut être considéré comme faible (10,20 F/m² en 1985), chaque m² est affecté d'une charge d'infrastructure importante. La charge d'infrastructure doit être considérée comme l'équivalent demandé par l'Université aux emphytéotes de ce que nous avons vu précédemment à savoir la taxe de recouvrement de frais de voirie (2). Comme les habitants de Louvain-La-Neuve bénéficient d'une infrastructure particulièrement développée et sophistiquée, cette charge est lourde, à telle enseigne que le prix réellement payé (canon annuel + remboursement des charges d'infrastructures) correspond aux prix de terrains en pleine propriété à proximité de Louvain-La-Neuve. Ceci ne semble cependant pas un obstacle important au succès de la formule emphytéotique.

§ 5. Conclusions.

A de maints égards, l'utilisation de l'emphytéose paraît intéressante dans le cadre d'une politique foncière. En s'efforçant de faire concorder valeur d'usage et redevance annuelle, il est certain que c'est à la collectivité que bénéficient les plus-values, ce qui est certainement plus sain.

Bien sûr, cette politique foncière ne supprime pas, pour l'usager, les hausses foncières et, en définitive, ne résout pas les problèmes liés au marché foncier tels que nous les avons relevés dans la première partie de notre étude. En effet, les canons emphytéotiques seront, en principe, fonctions des mêmes facteurs physiques, économiques, juridiques et socio-psychologiques (3).

(1) Art.2. Le prix d'acquisition est toutefois augmenté d'un certain coefficient.

(2) Voy. supra, pp. 308 et s.

(3) Voy. supra, pp. 47 et s.

Si c'est réellement le cas, le seul avantage de l'utilisation à grande échelle de l'emphytéose réside dans la récupération des plus-values. Il est clair qu'il convient aussi d'utiliser l'emphytéose comme instrument d'aménagement du territoire et, par voie de conséquence, d'accepter de modeler l'usage de la ville sans se laisser porter par des raisonnements en termes de rentabilité économique. Dans cette hypothèse, les pouvoirs publics locaux peuvent accepter d'affecter des terrains à toute valeur d'usage potentiel à des fins qui ne sont pas en rapport économique avec cette valeur. La municipalité devra alors se contenter d'un canon emphytéotique moindre.

On ne peut, cependant, généraliser le décalage entre la valeur d'usage potentiel et l'utilisation effective (et donc la redevance emphytéotique). Ce serait en quelque sorte, faire du sol un bien hors commerce, ce qui n'est pas un mal en soi, mais transférerait automatiquement la rente foncière sur l'immeuble. Cela aurait pour conséquence de faire bénéficier le propriétaire de l'immeuble, qu'il soit vendeur ou locataire, de la plus-value foncière. Si l'on ne peut éviter totalement le phénomène des plus-values foncières, il est préférable, à tout prendre, d'en faire bénéficier l'ensemble de la collectivité.

L'efficacité d'une telle politique ne sera marquante que si elle est pratiquée sur une échelle suffisante qui ne sera atteinte, dans beaucoup de cas, que progressivement. Restent également les problèmes de la gestion d'une telle politique qui peut éventuellement peser négativement sur les choix opérés par les pouvoirs publics.

CHAPITRE IV

EVALUATION DES MESURES DE RECUPERATIONS DES PLUS-VALUES ET D'INDEMNISATION DES MOINS-VALUES.

Introduction.

Si le premier type de mesures d'intervention foncière de la puissance publique que nous avons analysé dans le livre II de cet ouvrage concernait l'ensemble du territoire, les mesures d'acquisition et de mise à disposition du sol touchaient des territoires plus limités. Dans la quatrième partie du livre II, nous avons examiné les mesures de récupération des plus-values et d'indemnisation des moins-values. Ces mesures ont également, en fait, une portée territoriale limitée. Mais elle est différente en principe du champ d'application des mesures d'acquisition ou de mise à disposition foncière puisqu'elle concernera essentiellement les biens du secteur privé. Cela n'exclut cependant pas que de telles mesures touchent les biens du domaine privé des pouvoirs publics.

Section 1. Les mesures de récupération des plus-values d'urbanisme.

Les mesures de récupération des plus-values d'urbanisme dont nous essayerons d'estimer les effets sont celles à connotation essentiellement fiscale (1).

Nous avons vu cependant - il convient de le rappeler - que l'utilisation du droit d'emphytéose est une manière de mettre le sol à la disposition de tout utilisateur permettant entre autre, de concevoir un mécanisme de récupération des plus-values assez efficace (2).

Cependant, non seulement, dans notre pays et dans la majorité de nos pays du sud de l'Europe, l'emphytéose n'est utilisée par les pouvoirs publics que sur une échelle limitée, mais, en outre, il restera toujours des terrains ou des immeubles qui ne seront pas concernés par ce mécanisme de l'emphytéose. Il s'ensuit que, à titre complémentaire, (ou même à titre principal pour la très grande majorité de communes qui ont un patrimoine limité et qui ne pratiquent pas la cession en emphytéose), on doit recourir à d'autres modes de récupération des plus-values.

Ce sont ces mesures dont nous tenterons d'évaluer l'impact foncier.

§ 1. Les taxes de voiries.

Les taxes de voirie sont fondées sur un principe et un objectif simples et leur efficacité est réelle.

(1) Voy. supra, pp. 305 et s.

(2) Voy. supra, pp. 432 et s.

La création et l'amélioration de la voirie en zone d'habitat nécessitent un budget relativement lourd, à charge de l'autorité communale. Mais c'est aux riverains qu'elle bénéficie essentiellement. Il est donc apparu normal d'imposer à ceux-ci, sous forme de taxes de voiries, une participation au moins partielle aux coûts des infrastructures.

Cette mesure efficace présente toutefois deux inconvénients : les modalités de calcul qui exigent l'établissement d'un montant, propriété par propriété, d'une part et, d'autre part, une certaine inégalité entre habitants d'une même localité selon que leur propriété se trouve dans un quartier où les équipements sont ou ne sont pas suffisants (1).

L'introduction d'un système d'imposition forfaitaire par le biais de la taxe communale d'urbanisation apporte des solutions pour pallier les inconvénients évoqués précédemment. Dans les faits, on constate que peu de communes recourent à cette taxe communale d'urbanisation.

§ 2. Les charges d'urbanisme.

Nous avons vu précédemment que, à l'occasion de la délivrance d'un permis de lotir, des charges d'urbanisme pouvaient être imposées au lotisseur sous forme d'équipements du lotissement ou de cession gratuite de la voirie et de certaines parcelles (2).

Ces cessions gratuites portent le plus fréquemment sur l'assiette de la voirie. Cependant, rien ne s'oppose - à condition toutefois de respecter le principe de la proportionnalité (3) - à ce que la municipalité impose en outre la cession gratuite de certaines parcelles à des fins d'espaces verts ou, en cas de lotissement d'une certaine importance, d'équipements de services publics (école, etc...)

Il est vrai que cette cession gratuite, en particulier en ce qui concerne les parcelles au sein du lotissement, permet aux pouvoirs publics non seulement d'économiser le coût d'acquisition de ces parcelles, mais encore de devoir

(1) Ceci est tempéré par le fait que, très souvent, la commune (ou plus exactement l'autorité subsidiaire) prend en charge une partie du coût d'infrastructure.

(2) Voy. supra, pp. 316 et s.

(3) Voy. supra, p. 319.

devoir recourir ultérieurement à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Mais ce mécanisme d'acquisition n'a pas que des avantages. En diminuant la superficie utile à la vente aux particuliers, la cession gratuite de parcelles diminue la recette du lotisseur. Celui-ci sera donc tenté de répercuter ce manque à gagner sur les acheteurs des parcelles disponibles en augmentant en proportion le prix de celles-ci.

La question qui se pose est alors de savoir s'il s'agit d'un effet pervers ou, au contraire, d'un mécanisme acceptable. Nous avons eu l'occasion d'examiner, dans la deuxième partie de notre étude, les mesures de récupération des plus-values et notamment la taxe de recouvrement de frais de voirie (1). Il est donc admis que, dans ce cas, ce sont les riverains qui prennent en charge tout ou partie du coût de ces équipements de voirie. En ce qui concerne la cession gratuite de parcelles destinées à des activités d'intérêt général ou de services publics, on peut également estimer que si l'installation de ces équipements collectifs (crèche, école, espace vert, ...) se fait essentiellement au bénéfice des habitants du lotissement, il est normal que ces derniers prennent en charge tout ou partie du coût de ces équipements. Il s'en déduit donc que c'est à juste titre que le lotisseur répercute le coût de ces cessions gratuites auprès des acheteurs. D'ailleurs, dans l'hypothèse où la cession gratuite n'est pas imposée à l'occasion de la délivrance du permis et où les pouvoirs publics réalisent ultérieurement ces équipements collectifs par la voie de l'expropriation, indirectement les habitants du lotissement en supporteraient partiellement le coût par le biais des impôts sur les revenus.

Il reste que, s'il est normal que les habitants participent aux coûts d'équipement de leur lotissement, la question du niveau d'équipement reste posée : un lotissement suréquipé entraînera nécessairement un prix à la parcelle beaucoup plus important que celui d'un terrain au sein d'un lotissement dont l'équipement est minimal (eau, électricité, voirie équipée) (2). Nous l'avons vu précédemment (3), les charges d'urbanisme (cession gratuite

(1) Voy. supra, pp. 312 et s.

(2) Voy. l'exemple de Louvain-La-Neuve que nous avons exposé précédemment (voy. supra, p. 456) où, suite à un équipement collectif de très haut niveau (voiries, piétonniers, parkings, aires de jeux, bancs, barbecues, etc...), l'avantage dû au prix très raisonnable du terrain (le canon emphytéotique au m² est très bas) est tout à fait comblé par la participation de l'habitant aux charges d'équipement.

(3) Voy. supra, p. 82 et plus particulièrement P. VANDERKAM, op. cit., p.18.

infrastructure de qualité) n'ont cessé d'augmenter au point de constituer un facteur important de hausse de prix des terrains dans les lotissements.

S'ils veulent mener une politique foncière bloquant ou réduisant les prix fonciers, les pouvoirs publics auraient intérêt à limiter dans certains cas le niveau des équipements. D'ailleurs, à un certain niveau, ces équipements deviennent disproportionnés : faut-il vraiment dans les lotissements ruraux une voirie de 8 m de large, plus deux trottoirs de 2 m de large chacun ? (1).

§ 3. La récupération des plus-values à titre de sanction ou en déduction d'indemnités payées.

Ces mesures (2) sont trop dispersées pour pouvoir être réellement efficaces en tant qu'instrument de politique foncière. Cependant, elles peuvent s'intégrer dans la cohérence d'une politique foncière en y jouant un rôle limité et complémentaire.

§ 4. Les taxes sur les terrains non bâtis.

La taxe imposée, suite à la modification de la loi du 19 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, sur les terrains non bâtis, sis, soit dans un lotissement, soit dans une zone d'habitation et en bordure d'une voie publique suffisamment équipée, est certainement la mesure fiscale, parmi celles qui sont examinées dans la présente étude, la plus controversée.

Son objectif principal est de permettre à l'autorité communale de mener une politique foncière en amenant les propriétaires des terrains frappés par la taxe à exposer réellement ceux-ci en vente et à les vendre. Si l'objectif de recettes fiscales nouvelles est reconnu, il n'est toutefois considéré que comme accessoire.

La première critique qu'il convient de formuler concerne la discrimination entre les terrains à bâtir qui sont repris dans un lotissement et ceux qui ne le sont pas. Car, si le législateur a expressément visé tant les uns que les autres, dans la pratique, en raison des difficultés d'application de la taxe hors lotissement, seule la taxe des terrains sis dans un lotissement est réellement appliquée.

(1) Ce qui est vrai pour la voirie ne l'est pas nécessairement pour le réseau d'égouts trop souvent correctement estimé pour le lotissement lui-même, mais sous-estimant les raccordements futurs d'autres lotissements.

(2) Voy. supra, pp. 321 et s.

Au niveau économique, force nous est de constater que l'incitation à la vente poursuivie par l'instauration de cette taxe n'a été que partiellement atteinte (1). Non seulement, le montant de cette taxe est beaucoup trop faible pour avoir un effet incitatif, mais, en définitive, cet impôt est répercuté par le propriétaire sur le prix de vente. C'est donc, en fait, l'acheteur qui paie cette taxe.

De plus, dans la conjoncture immobilière actuelle (même si celle-ci tend à s'améliorer), l'imposition de cette taxe peut s'avérer bien souvent inopportune dans la mesure où l'offre de terrains à bâtir est supérieure à la demande. Or, en dépit du fait qu'une série de propriétaires désirent ardemment vendre leur terrain (ce qui constitue l'objectif poursuivi), ils sont taxés faute de trouver des candidats acheteurs.

Cela s'explique par le détournement d'objectifs de cette action dans la mesure où, la plupart du temps, seules les recettes fiscales intéressent l'autorité communale. Il faut bien constater que cela se vérifie de plus en plus puisque, nonobstant une offre souvent pléthorique de terrains à bâtir dans les lotissements, de nombreuses communes continuent chaque année à voter un règlement communal motivé par une phrase-type du genre "considérant qu'il est nécessaire de libérer des terrains à bâtir situés sur le territoire de la ville ", alors que les édiles communaux savent pertinemment bien que cet objectif est déjà atteint (les propriétaires ne demanderaient pas mieux de vendre). En fait l'objectif réel est la recette fiscale attendue (2). Le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation admettent cependant toujours la validité d'une telle pratique (3).

Cette politique de taxation peut avoir des effets dont certains nettement pervers, qui varient selon la situation du marché foncier :

- 1° Dans un marché en pleine effervescence, le lotisseur taxé peut soit geler ses terrains tant que les hausses du marché compensent au moins le montant de la taxe, soit, au moment où les hausses deviennent inférieures au montant de la taxe, vendre les terrains en récupérant à charge des acheteurs, le montant des taxes déjà payées. Dans ce cas, l'objectif de libérer les terrains est atteint, mais à quel prix pour l'acheteur !

-
- (1) Certaines localités ont vu effectivement le nombre de transactions foncières augmenter sensiblement dès l'entrée en vigueur de la taxe. En revanche, dans la majorité des communes, la taxe semble avoir eu peu d'effet.
 - (2) On constate d'ailleurs qu'actuellement le Gouverneur de la Province, qui approuve le règlement communal, impose aux communes de diminuer le montant de cette taxe ce qui tend à démontrer qu'elle n'est plus un incitant à la vente, (seule une taxe élevée peut l'être), mais qu'elle n'est plus une source de rentrées financières (et dans ce cas, une taxe trop lourde est "indécente"). Cependant, on pourrait également considérer que la taxe se justifie par le gel des profits de la propriété bâtie pour la commune. Cela est d'autant plus vrai en ce qui concerne la taxe hors lotissement qui frappe des terrains riverains d'équipements payés et entretenus par la commune.
 - (3) Voy. supra, p. 327, note (1).

- 2° Dans un marché plus calme où les vendeurs ne peuvent dépasser un certain niveau de prix s'ils veulent intéresser les candidats acheteurs, la taxe communale devrait, surtout si son montant est suffisamment important, inciter les propriétaires à vendre. C'est l'hypothèse où l'objectif premier de la taxe est atteint à savoir empêcher le gel des terrains. Et cela se réalise sans effets pervers pour les acheteurs. Evidemment pour les recettes communales, cette situation est la plus défavorable puisque, normalement, la vente des terrains exonèrera les propriétaires du paiement de cette taxe.
- 3° Dans un marché en crise où la demande est en pleine stagnation face à une offre importante, la taxe communale peut, dans un premier temps, amener les propriétaires de parcelles à baisser leur prix. Si malgré cette baisse, les terrains ne se vendent pas, la taxe communale devient alors une pure source financière pour la commune. Du point de vue de la politique foncière, les communes pourraient y renoncer, sauf si elles considèrent que les recettes fiscales provenant de cette taxe peuvent être affectées indirectement (1) à la gestion foncière communale. Ce n'est, hélas, pour ainsi dire jamais le cas.
- 4° Enfin, dans une conjoncture pratiquement irréversible à moyen terme - même en bradant les prix, les terrains ne se vendront pas -, la taxe communale va inciter les propriétaires à trouver une formule les exonérant. D'où, depuis 1984, des demandes de plus en plus nombreuses de modification du périmètre (2) des lotissements pour exclure de ceux-ci les parcelles non encore bâties ou, plus radicalement, des demandes de renonciation pure et simple au lotissement lorsque celui-ci n'a pas fait l'objet d'une réalisation effective (3). Il s'agit certainement d'un effet pervers dans le sens où ce n'était certainement pas le but recherché. Du point de vue de la politique d'urbanisme, l'effet n'est peut-être pas pervers dans des communes où la prolifération des lotissements est ou pourrait être à l'origine de la dégradation du tissu urbain et naturel. Dans ce cas, la renonciation à des permis de lotir ou la diminution des parcelles, en réaffectant en zone non aedificandi un certain nombre de terrains, peut redonner à l'environnement d'un quartier un éclat qu'il avait perdu ou qu'il aurait pu perdre.

(1) C'est-à-dire en respectant le principe de l'unicité du budget.

(2) Il s'agit plutôt de la modification du périmètre des zones de bâtisses au sein du lotissement que d'une réelle modification du périmètre.

(3) Sur la légalité de ces pratiques administratives, voy. F. HAUMONT, L'extension du permis de lotir, note sous Cass., 13 avril 1984, ATDF, n°16, décembre 1984, pp. 12-15.

Il va de soi que les pouvoirs publics peuvent refuser tant la modification du périmètre ou des zones de bâtisse du lotissement que la renonciation au permis de lotir et ce pour des raisons de politique d'urbanisme.

En conclusion, on peut dire que, du point de vue de la politique foncière et de celle de l'aménagement du territoire, l'utilisation de la taxe communale sur les parcelles non bâties sises dans des lotissements ou dans des zones d'habitation doit être prudente. Ce ne sera que dans une situation de marché foncier bien déterminé qu'elle sera efficace. Dans les autres cas, elle sera soit inefficace, soit entraînera des effets pervers dont certains ne seraient que difficilement acceptables.

§ 5. L'impôt sur les plus-values.

Le classement d'un terrain dans une zone à bâtir peut être, théoriquement, source de plus-values. Cette plus-value, lorsqu'elle se réalise à la suite d'un transfert, est taxée à un taux variant selon la durée pendant laquelle le contribuable a gardé dans son patrimoine le terrain visé (1).

Comme nous l'avons vu, l'extension du régime de la taxation des plus-values fondée sur l'établissement des plans d'aménagement avait été justifiée par l'équilibre nécessaire entre l'indemnisation des moins-values résultant des plans d'aménagement et la récupération des plus-values découlant de ces plans (2).

Cette argumentation paraissait plus théorique que pratique. D'une part, les mécanismes d'indemnisation prévoient une compensation de l'ordre de 80 % (maximum) de la moins-value, tandis que le taux le plus élevé de la taxation de la plus-value est de 33,5 %. D'autre part, on constate que les moins-values sont systématiquement contestées et rarement indemnisées.

Faute de cet équilibre, il faut déduire que le législateur n'a pas instauré un mécanisme permettant un "auto-règlement" des plus-values et des moins-values par le biais d'un "fonds" de compensation. L'objectif réel apparaissait bel et bien d'obtenir des rentrées fiscales supplémentaires.

(1) Voy. supra, pp. 334 et s.

(2) Voy. supra, pp. 339-340.

Certains (1) ont cru voir une contradiction entre la taxe sur les terrains non bâtis, qui incite à la vente, et la taxe sur les plus-values qui incite, au contraire, au maintien dans son patrimoine des terrains que l'on possède. En réalité, ces deux taxes sont complémentaires dans la mesure où l'une incite à la vente et l'autre combat la spéculation sur le prix de la vente.

Cependant, si l'on en croit les déclarations qui ont motivé la suppression de la taxation des plus-values découlant des plans de secteur, non seulement cet impôt a conduit "à des situations injustes" mais également au fait qu'un grand nombre de terrains, qui potentiellement étaient des terrains à bâtir, n'étaient pas placés sur le marché immobilier (2). Ce qui est certain, c'est que l'on n'a pu mesurer réellement les effets de cet impôt qui n'est resté en vigueur que pendant trois ans et qui a été rapporté avec effet rétroactif. Il semble bien que cet impôt n'a pas rapporté grand chose au Trésor. Quant à dire qu'il a entraîné le gel de nombreux terrains à bâtir, ce n'est pas impossible bien que la baisse sensible du nombre de ventes de terrains à bâtir commencée dès 1977 (alors que l'impôt n'est entré en vigueur qu'en 1978), peut se justifier également par d'autres facteurs (3). Il est clair cependant que ce type de mesures favorise la rétention des terrains.

De plus, elle favorise également les fausses déclarations de prix et le "noircissement" d'une partie du prix (de préférence, la plus-value). Ceci vaut bien sûr toujours pour les plus-values qui restent soumises à l'impôt (4).

§ 6. Droits d'enregistrement et droits de succession.

En ce qui concerne les droits d'enregistrement et les droits de successions, s'ils ne peuvent être considérés véritablement comme des instruments de politique foncière, ils n'en permettent pas moins de récupérer un pourcentage plus ou moins important de la plus-value, si plus-value il y a. Ils incitent certainement les propriétaires à sous-évaluer la valeur de leurs biens ce qui, évidemment peut se retourner contre eux en cas d'expropriation ou d'indemnisation de moins-value, leurs déclarations devant servir de base de calcul de l'indemnité.

(1) J. de SURAY, Droit de l'Urbanisme et de l'Environnement, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1974, T.I, pp. 37-44.

(2) Arrêté royal n°2 du 15 février 1982, confirmé par la loi du 1er juillet 1983, art.2, Rapport du Roi, Bull. légis., 1982, p. 72.

(3) ANHYP SA, Valeur immobilière, mars 1985, p. 9 et p. 67

(4) Voy. supra, pp. 334 et s.

A propos des droits de succession, il n'est pas inintéressant, nous semble-t-il, d'évoquer un cas assez curieux qui démontre bien que plan d'aménagement et droits de succession peuvent être à l'origine d'une situation paradoxale.

M. R., agriculteur, exploite une ferme dans la commune de S. Lors de l'entrée en vigueur du plan de secteur, il constate qu'une partie importante de ses terrains agricoles est reprise en zone d'extension d'habitat. Or, non seulement ces terrains sont indispensables, car très proches de l'exploitation dont la superficie totale est du reste déjà limitée, mais de plus, compte tenu de la conjoncture immobilière et de l'évolution démographique, on peut s'attendre à ce que ces terrains ne soient pas bâtis avant plusieurs dizaines d'années.

En soi, ce ne serait pas très grave et l'affectation en zone à bâtir ne le gênerait en rien dans son exploitation si des droits de succession ne se profilaient dans un futur plus ou moins rapproché. N'étant pas propriétaire des terrains qu'il exploite, il s'attend à devoir payer des droits de succession calculés sur une valeur de terrains à bâtir, alors que, selon toute vraisemblance, ces terrains ne seront jamais bâtis. Même si les droits de succession sont faibles en ligne directe - les terrains appartiennent à sa mère - cela peut représenter des sommes importantes vu la superficie des terres concernées.

C'est la raison pour laquelle - paradoxe dans le domaine de l'urbanisme - il menace les autorités compétentes de les assigner en justice si ses terrains ne sont pas remis en zone agricole. Ce qui vient d'être fait par le biais de l'approbation d'un plan particulier d'aménagement dérogeant (1) au plan de secteur.

Il va de soi qu'une telle situation est exceptionnelle et que c'est le plus souvent le phénomène inverse qui se produit.

§ 7. La taxation du revenu cadastral.

Le principe du revenu cadastral est fondé sur le fait qu'une propriété immobilière est considérée comme un bien de production produisant un revenu calculé fictivement comme un revenu locatif. C'est ce revenu qui est taxé.

A la question de savoir si la taxation du revenu cadastral constitue un prélèvement efficace d'une plus-value d'urbanisation latente, il convient de nuancer sa réponse eu égard au moment où cet impôt est levé par rapport à l'époque où a lieu la dernière péréquation cadastrale. Nous renvoyons sur ce point à ce que nous avons dit précédemment (2).

(1) Sur la notion de dérogation de plan à plan, voy. supra, pp. 124 et s.

(2) Voy. supra, pp. 345 et s.

Ce qui est en tout cas certain, c'est que, comme la dernière péréquation cadastrale en témoigne, un impôt foncier élevé a des répercussions très nettes sur le comportement des individus et sur le marché immobilier (1).

On aurait pu croire que la taxation du revenu cadastral nouvelle mouture, dont le seul objectif est l'augmentation des recettes fiscales, allait avoir des effets pervers à moyen terme, tel l'abandon progressif des quartiers et immeubles de haut standing. En réalité, il n'en est rien. Il est évident, à cet égard, que, pour le propriétaire d'une habitation qu'il occupe, les rehaussements successifs de la part du revenu cadastral qui n'entre pas en ligne de compte pour l'impôt sur les revenus qui est passé successivement de 60.000,- francs (en 1979) à 120.000,- (en 1984) augmenté de 10.000,- francs pour le conjoint et pour chacune des autres personnes à charge du contribuable (2) ont tempéré sensiblement les effets de cet impôt sur les choix résidentiels des contribuables.

§ 8. Conclusions.

C'est certainement en matière de récupération des plus-values que certaines mesures de politique foncière s'avèrent les plus efficaces mais cela, comme nous l'avons vu, à des degrés divers.

C'est aussi dans ce domaine que les effets pervers se marquent tout particulièrement. A cet égard, il paraît important que les pouvoirs publics en soient conscients afin d'éviter des dérapages dommageables notamment dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire.

Enfin, il convient aussi d'éviter un certain "détournement de pouvoir" de la part des pouvoirs publics qui, compte tenu de l'état de leurs finances, n'hésitent pas à lever des taxes non pas comme mesure de politique foncière, mais uniquement comme source de recettes fiscales.

Section 2 : Les mesures d'indemnisation des moins-values d'urbanisme.

Les mesures d'indemnisation des moins-values d'urbanisme, si elles font partie des interventions foncières de la puissance publique, paraissent n'avoir, en principe, aucun impact direct sur la valeur des terrains,

(1) Ce fut notamment le cas dans l'arrondissement de Malines où immédiatement après la péréquation cadastrale en 1978, le prix des maisons commence à s'effriter (ANHYP SA, Valeurs Immobilières, mars 1985, p. 17).

(2) Voy. supra, p. 347.

du moins à première vue. En réalité, ce n'est pas tout à fait vrai.

Nous avons fait état, dans le livre II de notre étude, de ce que les terrains qui étaient normalement destinés à la construction, s'ils étaient affectés en zone non aedificandi, devaient faire l'objet d'une indemnisation (1).

Or, on constate que, si les chiffres de demande en indemnité sont impressionnants (2), dans les faits, les cas pouvant faire l'objet d'une indemnisation sont rares (3). Pourquoi ? En majeure partie parce que les auteurs des plans d'aménagement sont attentifs à ne pas changer le statut manifeste d'un terrain à bâtir de crainte précisément de devoir payer l'indemnité. Cela signifie que l'existence de ce mécanisme d'indemnisation a donc eu un impact sur les mesures d'affectation du sol en incitant les pouvoirs publics à affecter en zone aedificandi tous les terrains pour lesquels ils pouvaient craindre de devoir payer une indemnité (4). En influençant indirectement les mesures d'affectation du sol, les mesures d'indemnisation incitent à la confirmation ou à l'affirmation de certaines valeurs foncières.

Par ailleurs et dans le même ordre d'idée, on peut remarquer que les pouvoirs publics qui seraient amenés à devoir exproprier peuvent, comme nous l'avons relevé précédemment (5), s'exonérer du paiement de l'indemnité en réaffectant le bien à sa destination "normale". Dans la pratique, face à des caisses désespérément vides, les pouvoirs publics n'hésiteront pas à recourir à ce procédé. Cette menace précise d'une condamnation à devoir payer les moins-values d'urbanisme, fait "plier" l'autorité publique dans sa conviction d'aménagement qu'elle préférera amender plutôt que d'en supporter le coût. Il s'agit donc bien dans ce cas, heureusement peu fréquent, d'une incidence foncière très nette que peuvent avoir les mécanismes d'indemnisation des moins-values.

(1) Voy. supra, pp. 366 et s.

(2) Actuellement entre 3,5 et 4 milliards de demandes en Région wallonne et de l'ordre de 4 milliards en Région flamande.

(3) Ce ne fut pas le cas pour le plan de secteur de Veurne et celui de Halle-Vilvoorde-Asse.

(4) Parfois, certaines communes acceptent d'affecter des terrains à bâtir en zone non aedificandi par le biais d'un plan particulier d'aménagement et, bien entendu, de supporter les conséquences financières qui en découlent.

(5) Voy. supra, p. 379.

PARTIE II.

ESSAI DE TYPOLOGIE DES POLITIQUES FONCIERES.

Préambule

Après l'examen des différents outils d'intervention foncière de la puissance publique qui a fait l'objet du livre II de notre étude et à la suite d'une réflexion sur chacun de ces instruments en terme d'évaluation de leur impact, l'impression qui se dégage est celle d'un certain désordre, voire même parfois d'incohérence.

Nous nous sommes efforcé de présenter les différentes actions foncières que peuvent mener les pouvoirs publics dans une certaine logique. Toutefois, dans la grande majorité des pays et des communes, cette logique ne se retrouve nullement sur le terrain.

Cela revient-il à dire qu'il n'y a pas de politique foncière ? Certes non. On peut observer, de par le monde, diverses expériences. A ce point diverses que l'on doit parler "des" politiques foncières plutôt que de "la" politique foncière.

Cette multiplicité des politiques foncières nous conduit à tenter d'établir leur typologie ou, plus exactement, une typologie de ces politiques. A cet égard, on notera que de telles typologies n'ont jamais été, à notre connaissance, établies.

Avant d'illustrer cette typologie, nous évoquerons le choix des paramètres de son établissement.

CHAPITRE I
LE CHOIX DES PARAMETRES D'ETABLISSEMENT
DE LA TYPOLOGIE.

Introduction.

Les paramètres de classification ou de différenciation des diverses politiques foncières que l'on observe sont nombreux. Il serait fastidieux d'en établir la liste exhaustive. Cela s'avèrerait d'ailleurs inutile.

Nous n'avons retenu que ceux qui nous paraissent les plus déterminants en vue de l'établissement d'une typologie représentative. Pour ce faire, nous avons choisi de nous baser sur les paramètres qui peuvent se dégager des questions que l'on se pose traditionnellement à propos d'une action quelconque : Qui mène cette politique ? Où la mène-t-il ? Dans quels buts ?

Section 1 : Les paramètres liés à la personnalité du maître d'oeuvre de la politique foncière et au niveau de décision.

Une première manière de distinguer les politiques foncières entre elles consiste à les classer selon la personnalité de leur maître d'oeuvre.

A cet égard, deux classes principales peuvent être retenues : celle regroupant les politiques foncières conduites par les pouvoirs publics et celles rassemblant les politiques d'initiative privée.

Les politiques foncières publiques se subdivisent selon le niveau institutionnel de l'organe qui la mène. Cela va des politiques nationales aux politiques locales en passant par les politiques régionales. Il y a, sur base de ce critère, autant de politiques qu'il y a d'autorités territoriales.

A côté des institutions territoriales tels l'Etat, les Régions, les provinces, les départements, les communes, il en est d'autres qui sont à même de mener également des actions foncières cohérentes. Nous pensons, par exemple, aux sociétés immobilières de service public telles les sociétés locales agréées de logements sociaux en Belgique. Nous pensons aussi à certains centres publics d'aides sociales dont le patrimoine foncier important justifie une telle politique.

En ce qui concerne les politiques foncières d'initiative privée, les critères de subdivision sont moins nombreux. Certes, nous pourrions, de ce point de vue, distinguer les personnes morales des personnes physiques. Cependant, dans la pratique, ce sont essentiellement les personnes morales de droit privé qui prennent de telles initiatives.

On pourrait également distinguer, dans cette catégorie, les sociétés commerciales ou à but commercial et les associations sans but lucratif. Il s'agit toutefois d'un critère de distinction fondé, en réalité, sur les objectifs et non sur la personnalité du responsable de la politique.

Section 2 : Les paramètres liés au territoire sur lequel la politique est menée.

Une deuxième manière de distinguer des politiques foncières consiste à prendre en considération le territoire sur lequel ces politiques sont menées.

En effet, à côté des politiques menées ou pouvant l'être sur l'ensemble du territoire sur lequel une institution publique exerce ses compétences, il en est d'autres limitées strictement à un site déterminé.

On observe que ces sites ont un périmètre qui, le plus souvent, ne correspond pas aux frontières institutionnelles. Comme nous le verrons, ces sites empiètent sur le territoire de plusieurs communes, elles-mêmes ressortissant éventuellement de plusieurs provinces.

Section 3 : Les paramètres liés aux objectifs poursuivis par les politiques foncières.

Les politiques foncières peuvent également être individualisées selon les objectifs qu'elles poursuivent.

Dans l'introduction de cet ouvrage, nous avons évoqué les buts qu'une politique foncière devrait théoriquement poursuivre. On peut donc considérer qu'il y a des politiques foncières qui poursuivent un objectif idéal à savoir régulariser et favoriser l'utilisation la plus judicieuse du sol en évitant, notamment, toute spéculation foncière.

A côté de ces politiques, il en est d'autres qui ne poursuivent qu'un volet de cet objectif idéal. C'est une manière de les distinguer entre elles.

On observe aussi que des institutions publiques ou privées mènent une politique foncière dont les objectifs urbanistiques et d'aménagement du territoire ne sont pas prépondérants. Ce type de politique poursuit manifestement des objectifs à connotation socio-culturelle.

Section 4 : Les relations entre les différents types de politiques foncières.

Ces différents critères de classification des différents types de politiques foncières peuvent se combiner. En fait, dans la réalité, c'est ce qui se passe. En effet, à titre d'exemple, une politique foncière publique peut être à la fois limitée à un site, menée sur base d'un budget important et conduite en vue de favoriser une catégorie de personnes déterminées.

Cela se visualise aisément sur le tableau des combinaisons des différents types de politiques foncières.

bleau : Combinaisons des différents types de politiques foncières

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Ce tableau pourrait être davantage détaillé, comme nous l'avons relevé. C'est ainsi que l'on pourrait introduire d'autres paramètres, notamment ceux en relation avec les moyens mis en oeuvre par l'autorité qui la mène.

Cette classification selon les moyens peut se faire eu égard aux instruments juridiques d'intervention choisis. Nous nous sommes longuement expliqué sur cette question tout au long de cette étude.

Concrètement, cela signifie qu'une série de combinaison d'outils d'action foncière sont envisageables. Chaque combinaison de deux ou plus d'instruments d'intervention foncière pourrait être considérée comme un type de politique foncière.

Parallèlement à ce type de classification, on pourrait envisager de classer les politiques foncières sur base des moyens financiers mis en oeuvre par les autorités qui les conduisent. Cela permettrait de mettre en exergue les politiques volontaristes menées par certains pouvoirs publics ou privés qui y consacrent des budgets importants.

Par ailleurs, toujours en ce qui concerne les paramètres, la notion de politiques active ou passive intervient de manière générale.

Les politiques sont actives lorsque l'Etat ne se limite pas à déterminer les conditions de mise en oeuvre de ces politiques, mais gère effectivement lui-même l'entreprise et la poursuite de cette politique par le biais d'une administration centrale aidée, le cas échéant, par des organes déconcentrés.

Les politiques seront dites "passives" lorsque l'Etat se cantonne à définir le cadre de la réalisation d'une politique foncière, son exécution étant l'apanage d'autres institutions, le plus souvent les collectivités locales. Dans cette hypothèse, la responsabilité de cette politique est du ressort tantôt du pouvoir législatif national, tantôt du pouvoir réglementaire de l'Exécutif central.

Si l'on applique ce paramètre à tous les types de politiques foncières, cela permet de mettre en exergue de multiples combinaisons possibles entre les types de politiques foncières. En effet, si des politiques actives à différents niveaux sont difficilement concevables, excepté dans le cadre d'une coopération, en revanche, la politique passive d'un niveau se concilie très bien avec une politique active à un autre.

Il existe d'autres paramètres que l'on aurait pu intégrer également, par exemple, la durée de la politique foncière. Nous avons cependant estimé que les paramètres retenus ne devaient pas être multipliés afin d'éviter de rendre trop complexe la typologie établie.

CHAPITRE II

LA TYPOLOGIE DES POLITIQUES FONCIERES

Introduction.

Nous consacrerons ce chapitre à l'illustration du tableau établi sur base des paramètres retenus pour établir une typologie des politiques foncières.

Il ne nous est pas paru nécessaire d'illustrer systématiquement toutes les combinaisons du tableau précédent. Nous avons limité notre propos aux principaux types de politiques foncières découlants des paramètres sélectionnés.

Par ailleurs, alors que dans le chapitre précédent, nous avons mis comme premier paramètre de classification des politiques foncières, la personnalité du maître d'oeuvre de ces politiques, nous allons débiter notre illustration par les politiques publiques que nous distinguerons selon le niveau de décision. Eu égard à leur caractère, dans les faits, plus marginal, nous examinerons les politiques foncières d'initiative privée ultérieurement.

Section 1 : La typologie des politiques foncières selon le niveau de décision.

On constate que, en raison de la diversité des échelons institutionnels et de la répartition des compétences qui en est le corollaire, tout pouvoir public susceptible de mener une politique foncière ne peut pas se prévaloir, à cet égard, de toutes les prérogatives de droit et de fait.

Les prérogatives de droit diffèrent selon les personnes de droit public : pour ne prendre que l'exemple de la fiscalité, on remarque que certains impôts ou taxes ne peuvent être levés que par l'Etat ou par les communes.

Il en va de même pour les prérogatives de fait : la maîtrise des données foncières ne peut qu'être d'un niveau différent selon qu'on l'examine du point de vue des collectivités locales ou de celui de l'Etat central eu égard au plus grand éloignement des administrations étatiques par rapport à la situation sur le terrain.

C'est la raison pour laquelle on doit considérer que, à chaque niveau institutionnel correspond un type de politique foncière. Nous examinerons successivement les politiques foncières menées ou pouvant être menées par les autorités publiques nationales, régionales et locales.

A. Les politiques nationales.

Pour qu'une politique foncière puisse être qualifiée de "nationale", elle doit répondre à deux conditions : émaner de l'Etat central et concerner, au moins potentiellement, la totalité du territoire national.

Le fait de devoir émaner de l'Etat central implique que l'initiative de cette politique soit prise par le gouvernement central et que, si la politique foncière nationale est une politique active, elle soit gérée par l'Etat lui-même ou par ses organes de déconcentration.

Si une politique foncière, pour être qualifiée de "nationale", doit concerner la totalité du territoire national, cela ne suppose pas nécessairement que cette

politique soit effectivement menée sur l'ensemble du territoire. Cela signifie simplement que, sur toute partie du territoire national, elle pourrait être appliquée.

L'Etat central peut mener deux types de politique : des politiques actives et des politiques passives.

Les politiques sont "actives" lorsque l'Etat ne se limite pas à déterminer les conditions de mise en oeuvre de ces politiques, mais gère effectivement lui-même l'entreprise et la poursuite de cette politique par le biais d'une administration centrale aidée, le cas échéant, par des organes déconcentrés.

Les politiques seront dites "passives" lorsque l'Etat se cantonne à définir le cadre de la réalisation d'une politique foncière, son exécution étant l'apanage d'autres institutions, le plus souvent les collectivités locales ou des pouvoirs publics. Dans cette hypothèse, la responsabilité de cette politique est du ressort tantôt du pouvoir législatif national, tantôt du pouvoir réglementaire de l'Exécutif central.

1. Les politiques actives.

a) Le modèle théorique.

Si l'on se réfère à l'extrême variété des instruments juridiques d'intervention foncière que peuvent utiliser les pouvoirs publics, on observe que quatre types d'intervention participent de manière combinée à ce que l'on peut considérer comme une politique foncière nationale : l'appropriation et la concession du sol, la planification spatiale et la récupération des plus-values.

L'appropriation du sol, si elle constitue manifestement un instrument radical d'intervention foncière de l'Etat, ne peut, à elle seule, être considérée comme une politique foncière. En effet, c'est essentiellement par les modes de concession du sol, corollaire de l'appropriation des terres, qu'un Etat peut mener une véritable politique foncière. La concession permet, comme nous l'avons vu, de contrôler l'usage du sol et de récupérer les plus-values foncières.

Cependant, la concession foncière, en elle-même, n'est qu'un instrument de mise en oeuvre d'une politique de destination du sol. Sans une planification spatiale rigoureuse, dont elle doit être le moyen de concrétisation des choix d'affectation du sol, l'usage systématique de la concession foncière se fait sans cohérence et engendre presque toujours des gaspillages importants.

C'est donc par l'utilisation combinée de l'appropriation et de la concession des sols ainsi que de la planification spatiale qu'un Etat peut mener une véritable politique foncière.

b) Les politiques réellement menées.

Dans les faits, ce modèle théorique ne semble pas appliqué. Il est vrai que peu nombreux sont les pays qui connaissent le régime de la nationalisation du sol. Et ceux qui le connaissent paraissent peu enclins à systématiser une politique cohérente de planification spatiale et préfèrent se limiter à la combinaison nationalisation-concession du sol.

Quant aux autres pays, où le droit privé de propriété foncière reste la règle, ils doivent se contenter de combiner planification spatiale et traitement des plus- et moins-values.

1°) Le binôme "nationalisation-concession".

a) L'exemple soviétique.

Sans revenir dans le détail à ce que nous avons évoqué à ce sujet précédemment (1), il apparaît que le fait que le sol soit propriété de l'Etat qui, seul (2), a le pouvoir de le concéder est, certes, un élément déterminant. A cet égard, on peut dire que l'Etat soviétique mène une

(1) Voy. supra, pp. 156-171 et pp. 415-418.

(2) Avec l'aide des Conseils des Ministres des Républiques autonomes et des Comités Exécutifs du Soviet des députés des travailleurs (voy. supra p. 170).

véritable politique foncière dans la mesure où la finalité de celle-ci tend à rendre le sol disponible.

Le sol est non seulement disponible pour l'Etat, mais il l'est également pour toute la population dans la mesure où les concessions foncières sont pratiquement gratuites. Cette disponibilité n'est évidemment totale que pour les terrains non bâtis.

La quasi-gratuité du sol permet également d'éviter l'impact souvent négatif du coût foncier sur le coût de la construction et sur la répartition des activités.

En revanche, dès lors que nous considérons qu'une politique foncière doit réguler et favoriser l'utilisation la plus judicieuse du sol, le constat que l'on peut faire en Union soviétique est plutôt négatif.

Alors que la libre disposition du sol dans le chef des pouvoirs publics et la gratuité de l'utilisation du sol constituent des atouts majeurs dans la poursuite de cette finalité, cette dernière est évidemment conditionnée par une maîtrise de l'aménagement du territoire sans laquelle on est loin de l'optimalisation de l'usage des terres.

La quasi-absence de contraintes juridiques et économiques apportées à l'emploi du sol est trop souvent à l'origine, en URSS, d'un gaspillage (1) qui, outre le coût qu'il engendre, entraîne des surcoûts d'équipements et de consommation dus à l'éloignement, surcoûts qui ne sont que partiellement compensés par la gratuité du sol.

Nonobstant l'existence d'une planification spatiale à niveaux divers (2), la maîtrise de l'évolution de l'aménagement du territoire est loin d'être parfaite. Les plans d'aménagement ne semblent pas prendre suffisamment en compte les réalités urbaines spécifiques, probablement du fait que leur élaboration ressortit du niveau de l'Etat central. Ces plans semblent également manquer de vision

(1) Voy. supra, p. 417.

(2) Voy. supra, pp. 167-168.

claire et cohérente de ce que devrait être l'occupation des sols (1). C'est certainement une faille importante qui ne permet pas de mener, en URSS, une politique foncière nationale plus efficace.

b) Les pays en voie de développement.

La plupart des pays en voie de développement qui connaissent un régime soit de nationalisation du sol, soit du domaine national, soit des terres vacantes et sans maître (2) se contentent, dans les faits, d'une politique foncière limitée à l'objectif de disponibilité du sol, sans d'ailleurs y parvenir réellement.

En effet, le nouveau régime foncier mis en place n'est effectif que dans les zones urbanisées. Dans les autres zones, ce sont les pratiques foncières ancestrales qui continuent à régir le plus souvent l'occupation du sol. Cela s'explique à la fois par la résistance de la population au système légal foncier et par l'insuffisance de terrains à bâtir répertoriés ou immatriculés mis à la disposition de la population.

Par ailleurs, la politique de concession des terrains n'a manifestement pas la rigueur qu'elle devrait avoir. Outre le fait que la procédure d'octroi des concessions est peu respectée (3), les lots font souvent l'objet tantôt d'attributions fondées sur des préoccupations autres que celles d'ordre urbanistique, tantôt de contestations quant à l'existence de droits antérieurs, tantôt de double ou triple attribution, tantôt d'une "squattérisation" (4).

(1) Voy. G. GARIN, Problèmes fonciers et urbanisme en U.R.S.S., Etudes Foncières, n° 6, 1979, pp. 8-9.

(2) Voy. supra p. 176

(3) Voy., par ex., Ministère de la Construction et de l'Urbanisme de la République de Côte d'Ivoire, Etude pour une stratégie d'investissement public dans les villes de l'intérieur de la Côte d'Ivoire, Edition provisoire, Abidjan, 1983, pp. C79 et s.

(4) P. KOBO et M. PROUZET, op. cit., p. 13.

A ce manque de rigueur dans l'octroi des concessions foncières s'ajoute un gaspillage des terres à l'instar de ce que l'on peut observer en URSS.

Quant à la planification de l'utilisation du sol, le constat est également négatif: les plans d'aménagement et d'urbanisme sont encore peu nombreux, leur élaboration est lente. Leur contenu est souvent dépassé au moment de leur approbation en raison de l'extension rapide et spontanée des quartiers. De plus, ils sont loin d'être strictement respectés (1).

Ce ne sera qu'en maîtrisant la politique de planification spatiale et celle de concession foncière que les pays en voie de développement sous le régime de la nationalisation du sol parviendront à mener une politique foncière cohérente et efficace.

2°) Le binôme "planification spatiale - traitement des plus et moins-values" - l'exemple de la Belgique.

La planification spatiale, quel que soit le niveau auquel elle est élaborée, constitue avant tout un instrument d'aménagement du territoire. Il n'empêche que, comme nous l'avons exposé précédemment (2), cette planification s'avère, à maints égards, un des instruments de politique foncière.

Si la planification spatiale s'efforce certainement de promouvoir l'utilisation la plus judicieuse possible du sol, elle se limite, particulièrement lorsqu'elle se situe au niveau national, à arbitrer les conflits existants ou potentiels d'affectation du sol. La planification spatiale n'est pas, en elle-même, un instrument de maîtrise foncière.

Cela étant, il y a lieu d'observer que nombreux sont les Etats qui connaissent des mécanismes de planification spatiale nationale. En effet, dans plusieurs pays dont nous avons examiné certains mécanismes juridiques, il existe des plans dont l'initiative de l'élaboration et

(1) Voy. supra note (3) p. 7.

(2) Voy. supra, pp. 394 et s.

l'élaboration elle-même sont des compétences de l'Etat central. Il n'empêche que la Belgique doit être un des seuls pays au monde (1) dont la totalité du territoire est couvert de plans d'occupation du sol élaborés par l'Etat central (2).

Les commissions régionales d'aménagement du territoire dont l'avis fut souvent essentiel dans le cadre de l'élaboration des plans de secteur étaient conscientes du fait que, parallèlement à l'entrée en vigueur des plans de secteur, il importait de mettre en oeuvre une politique foncière en vue de maîtriser les prix, faute de quoi "l'utilisation la plus judicieuse du sol" poursuivie par les plans d'aménagement risquait d'être mise en péril (3).

A cet égard, force nous est de constater que les mesures spécifiques en vue de la maîtrise du prix foncier prises par le gouvernement central ont été limitées. Il est vrai que cette action foncière complémentaire aux plans de secteur ne devait pas nécessairement être l'apanage de l'Etat central mais pouvait être prise en charge par les communes, par exemple. Toutefois, le transfert aux

-
- (1) Le Grand-Duché de Luxembourg termine actuellement l'élaboration de ses plans d'occupation des sols couvrant la totalité de son territoire.
 - (2) Une bonne partie des plans de secteur (voy. supra p. 102) ont été élaborés et approuvés avant la régionalisation définitive et le transfert de cette compétence aux Régions.
 - (3) C'est ainsi que l'on retrouve dans de nombreux avis de la commission régionale wallonne d'aménagement du territoire la remarque suivante :
 "En raison des conséquences que les décisions d'affectation auront vraisemblablement sur les prix des terrains, la commission considère qu'il importe que soit mise en oeuvre, sans plus tarder, une politique foncière permettant de stabiliser les prix des terrains et de combattre la spéculation foncière". (Voy. not. Avis du 6 janvier 1982 de la CRAT sur le projet de plan de secteur de Nivelles, (Mon. b., 6 mai 1982, p. 5478).

communes de cette responsabilité n'offrait aucune garantie à l'Etat quant à l'exercice effectif de cette politique foncière.

Dans la mesure où l'on qualifie une politique foncière de "nationale", cela signifie que l'Etat assure lui-même les mesures nécessaires en complément du plan de secteur.

En Belgique, une double mesure a été décidée par le gouvernement central. Il s'agit, d'une part, d'une mesure d'ordre fiscal, la taxation des plus-values découlant des plans de secteur (1) et, d'autre part, l'indemnisation des moins-values (2).

La seconde mesure, nous l'avons vu, donne lieu à de nombreux litiges, mais dans les faits il est extrêmement peu fréquent qu'une indemnité soit effectivement payée (3). Quant à la première, quelques mois à peine après avoir été introduite en droit belge, elle était retirée au regard des effets pervers qu'elle entraînait (4).

Ceci illustre bien la nécessité d'utiliser de manière complémentaire, dans le cadre d'une politique foncière active, de multiples outils d'intervention appelés à corriger les effets pervers inhérents à chacun d'entre eux. Ceci met aussi en exergue la difficulté de mener au niveau uniquement national une politique foncière complète face à d'autres autorités territoriales, en particulier les communes, qui sont plus à même de mener à bien une telle politique.

(1) Voy. *supra*, pp. 338 et s. et pp. 445-446.

(2) Voy. *supra*, pp. 362 et s. et pp. 448-449.

(3) Voy. *supra*, p. 449.

(4) Voy. *supra*, p. 340.

2. Les politiques passives : les actions législatives.

A côté ou en lieu et place des politiques actives qu'il peut mener, l'Etat central peut limiter son action à une intervention législative ou réglementaire n'impliquant dans son chef aucune gestion "sur le terrain". Il s'agit, en fait, pour lui, de promouvoir un cadre légal laissant à des pouvoirs décentralisés le souci de mettre en oeuvre effectivement cette politique.

Ne rentrent pas dans cette catégorie bon nombre de textes légaux et réglementaires que nous avons évoqués précédemment et qui ne procèdent pas, à l'origine, d'une volonté de légiférer en vue de permettre aux autorités décentralisées la réalisation d'une politique foncière. Seules les législations nationales spécifiques de politique foncière retiendront notre attention.

Dans cette optique, deux législations nous paraissent répondre manifestement à cette finalité de politique foncière : le Community Land Act 1975 voté le 12 novembre 1975 en Angleterre et la loi foncière française du 31 décembre 1975.

a) Le Community Land Act 1975 en Angleterre.

Le Community Land Act 1975 fut promulgué, sous le gouvernement travailliste, afin de centrer une politique foncière sur deux objectifs : d'une part, permettre à la collectivité de contrôler l'aménagement du territoire compte tenu des besoins et de certaines priorités et, d'autre part, transférer à la collectivité les plus-values foncières qui trouvent leur source dans l'action même de la collectivité (1).

(1) Pour un commentaire de cette loi, voy. R.V. DAVIES, The nationalization of land, Barry Rose Ltd, London, 1976, 71 p.

La loi sur "les terrains publics" établit le principe que tout aménagement (1) public ou privé important ne peut se faire que sur des terrains passés sous contrôle public.

Les autorités locales, en Angleterre, et l'agence foncière, au Pays de Galles, avaient le pouvoir de déterminer quels étaient les terrains qui devaient, à l'avenir, faire l'objet d'un aménagement (2). Ces autorités pouvaient décider d'affecter ces aménagements sur des terrains leur appartenant (3). En l'absence d'une telle propriété, les terrains privés décrétés "development lands" devaient être acquis par lesdites autorités soit à l'amiable, soit par voie d'expropriation (4).

Pendant une période transitoire, l'acquisition se faisait contre le paiement d'une indemnité égale à la valeur marchande du bien acquis. Cependant, l'autorité acquérante ne versait qu'une partie de cette indemnité. En effet, en vertu du Development Land Tax Act 1976 (5), l'autorité locale ou l'agence foncière galloise retenait de cette somme la taxe d'aménagement dont le taux était de 80% de la plus-value acquise par le terrain du fait qu'un aménagement était autorisé sur le bien acquis (6).

Il était prévu que, dans la phase définitive d'application du Community Land Act 1975, le Development Land Tax Act 1976 serait abrogé et que l'indemnité payée, en cas d'acquisition de terrains à aménager serait calculée en présupposant qu'aucun aménagement ne pourrait être autorisé sur ce terrain (7).

(1) On entend par "aménagement" (development) la réalisation de constructions, de travaux publics, de mines et carrières ou de toute autre opération dans, sur, au-dessus ou au-dessous du sol, ainsi que le fait d'apporter n'importe quel changement matériel dans l'usage d'une construction ou d'un terrain (Town and Country Planning Act 1971).

(2) Il s'agit des "development lands".

(3) Community Land Act 1975, Section 17 (1)

(4) Community Land Act 1975, Section 15 (1).

(5) Pour un commentaire de cette loi, voy. R.W. MAAS, Development Land Tax, Tolley, Croydon, 1976, 234 p.; D. GOY, Development Land Tax, Sweet et Maxwell, London 1976, 312 p.

(6) Development Land Tax Act, 1976, section 5 (1)(a).

(7) Community Land Act 1975, section 25 (2).

Enfin, si tous les terrains susceptibles d'être aménagés devaient appartenir à la collectivité, il était évident que, dans la pratique, il aurait été impossible à une autorité locale de mettre en oeuvre elle-même tous les aménagements susceptibles d'être réalisés sur les terrains acquis. C'est pourquoi la loi avait prévu que les autorités locales pouvaient céder certains de ces terrains à des personnes physiques ou morales privées, avec un droit de priorité en faveur des anciens propriétaires (1). Ces terrains étaient cédés en emphytéose sauf si l'utilisation envisagée était celle de résidence.

Cette réglementation foncière est certainement un modèle par son caractère complet. Elle combine la détermination de l'usage du sol, l'acquisition de ce dernier, la récupération des plus-values foncières et la concession des terrains non utilisés par les autorités publiques elles-mêmes. Le législateur avait donc donné aux autorités locales le cadre juridique leur permettant de mener une politique foncière.

Cependant, dès leur arrivée au pouvoir, les conservateurs ont abrogé le Community Land Act en 1979. Néanmoins, nous examinerons ci-après quelques résultats de son application au Pays de Galles avant son abrogation (2).

b) La loi foncière française du 31 décembre 1975.

La loi française n°75-1328 du 31 décembre 1975 portant réforme de la politique foncière peut, à l'instar du Community Land Act 1975 être considérée comme un cadre légal assez complet permettant aux communes qui le souhaitent d'"élaborer et de conduire des politiques plus autonomes et plus efficaces pour contrôler réellement le développement urbain dont elles sont responsables"(3).

En fait, cette loi foncière vient modifier et compléter le Code de l'urbanisme qui contient déjà des mécanismes d'intervention foncière tels, notamment, les plans d'occupation des sols.

(1) Community Land Act 1975, schedule 6, § 2.

(2) Voy. infra, pp. 474 et s.

(3) M.GALLEY, J.O., déb. Sénat 7 nov. 1975, p.3208.

Dans le cadre de ces plans d'occupation des sols, la réforme foncière dote les communes d'instruments nouveaux d'action.

Nous avons évoqué assez longuement la création du plafond légal de densité dont le dépassement donne lieu au versement, par le bénéficiaire de l'autorisation, d'une somme égale à la valeur du terrain dont l'acquisition serait nécessaire pour que la densité de la construction n'excède pas ce plafond(1).

La loi foncière de 1975 a étendu de manière sensible le pouvoir des municipalités d'exercer leur droit de préemption. En effet, du fait de la loi, les communes de plus de 10.000 habitants et disposant d'un plan d'occupation des sols voient s'instaurer de plein droit une zone d'intervention foncière sur l'étendue de leurs zones urbaines. Or, à de rares exceptions, tout bien sis dans une zone d'intervention foncière est soumis au droit de préemption. Nous ne reviendrons pas sur ce mécanisme d'acquisition que nous avons analysé précédemment(2).

Enfin, en complément des instruments d'appropriation du sol, le législateur de 1975 a frappé les biens préemptés d'une interdiction de vente en pleine propriété (3). Seules des concessions temporaires d'usage peuvent être consenties sous la forme notamment de baux à construction, de concessions immobilières ou de baux emphytéotiques, chacune de ces formules étant limitée à une durée de 99 ans maximum. La loi a également étendu la possibilité de recourir à la formule de la concession temporaire pour les biens expropriés (4).

A l'instar de ce que nous avons relevé à propos de Community Land Act 1975, la loi française de 1975 contient tous les ingrédients permettant aux municipalités qui le souhaitent de conduire une véritable et efficace politique foncière. Certes cette loi a fait depuis lors l'objet de diverses modifications qui n'ont toutefois pas altéré fondamentalement sa ratio legis.

(1) Voy. supra, pp. 347 et s.

(2) Voy. supra, pp. 222 et s.

(3) Code de l'urbanisme, art. 211-12

(4) Ordonnance n°58-997 du 23 octobre 1958 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique, art. 41

B. Les politiques régionales.

1° Généralités.

Des politiques foncières peuvent également être envisagées dans le chef des autorités régionales. Celles-ci sont à même non seulement de promouvoir de telles politiques, mais aussi les mettre concrètement en oeuvre. Sur un territoire, par définition, plus petit que celui de l'Etat, la Région est probablement plus à même pour gérer une politique foncière.

Une distinction importante doit cependant être faite entre les Régions d'un Etat fédéral et les régions purement administratives. En effet, seules les premières ont un pouvoir législatif équivalent à celui de l'Etat central. C'est évidemment un atout important dans le cadre d'une politique foncière, dès lors qu'elles peuvent se doter de l'arsenal législatif et réglementaire qu'elles jugent nécessaire, dans le respect des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat et des Régions.

Les institutions régionales dotées d'un pouvoir législatif et réglementaire pourront non seulement gérer, à l'instar des régions n'ayant pas ce pouvoir, une politique foncière fondée sur un cadre légal national, mais, si elles le souhaitent, encore légiférer et créer de nouveaux mécanismes juridiques d'intervention foncière.

Nous prendrons deux exemples de politique régionale foncière : celles menées par la Région wallonne et par le Pays de Galles.

2° La politique foncière de la Région wallonne.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 8 août 1980 spéciale de réformes institutionnelles, les Régions sont, en Belgique, compétentes notamment dans la matière d'aménagement du territoire, qui englobe, selon l'article 6 § 1er I de la loi, l'urbanisme et l'aménagement du territoire ainsi que la politique foncière. Cela signifie qu'elles peuvent, non seulement gérer de telles matières, mais aussi prendre des décrets et des règlements dans les limites de leurs compétences.

Concrètement, en Région wallonne, c'est une politique foncière limitée qui a été menée jusqu'à présent.

La Région wallonne a poursuivi l'oeuvre d'élaboration des plans de secteur entamée sous le régime de l'Etat unitaire (1). Sur ce point, nous renvoyons à ce que nous avons dit à propos de la politique foncière nationale (2).

Les autres volets de cette politique foncière, réclamés d'ailleurs par la Commission Régionale wallonne d'Aménagement du Territoire (CRAT) n'ont donné lieu qu'à de peu nombreuses interventions.

On relève, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 1er août 1974 créant des institutions régionales à titre préparatoire, la promulgation de textes légaux et réglementaires imposant le maintien, dans le patrimoine de la collectivité publique, des terrains acquis dans le cadre d'opérations d'urbanisme et d'aménagement du territoire telles les opérations de rénovation urbaine ou rurale, de réhabilitation des sites d'activités économiques désaffectés ou de lotissements sociaux (3). Ces textes favorisent le recours à des modes de mise à disposition du bien acquis garantissant le contrôle de leur utilisation.

En dehors de cela, la Région wallonne est restée inactive en politique foncière.

Il y a quelques années, elle avait envisagé de créer une régie foncière régionale dont la mission aurait été, d'une part, de gérer une série de biens fonciers transférés à la Région wallonne (anciennes casernes désaffectées, par exemple) et, d'autre part, de pallier les éventuelles carences des communes dans le domaine de la politique foncière.

Cette idée est restée au stade de projet et ne s'est traduite par aucune intervention concrète.

(1) Sur les 22 plans de secteur que comporte la Wallonie, 11, soit la moitié, ont été approuvés sous l'empire de la loi du 8 août 1980.

(2) Voy. supra, pp. 460 et s.

(3) Voy. supra, p. 286 et pp. 302 et s.

3° La politique foncière du Pays de Galles.

Parmi les politiques foncières menées sur le territoire de régions géographiques et non institutionnelles, retenons celle de l'agence foncière du Pays de Galles (Land Authority of Wales) sous l'empire du Land Community Act de 1975 (1).

De 1976 à 1978, l'agence foncière du Pays de Galles a poursuivi des actions spécifiques : fournir les terrains nécessaires aux besoins d'aménagement et récupérer les plus-values foncières.

Pour ce faire, l'Agence a acquis, en deux ans et demi, près de 600 ha dont elle a recédé, dans la même période, un peu plus du tiers. Ces opérations lui avaient rapporté, intérêts compris, un bénéfice de plus de 4 millions de livres sterling, dont 30 % venaient de la Development Land Tax (2).

Nonobstant l'abrogation du Community Land Act de 1975, le législateur a maintenu la Land Authority for Wales qui poursuit une mission d'acquisition de terrains (par la voie de l'expropriation si cela s'avère nécessaire) et de leur mise à disposition des différents usagers.

"L'objectif assigné au Land Authority for Wales n'est pas (...) de contrôler l'ensemble du marché des transactions foncières, mais de couvrir de trente à quarante pour cent des besoins en terrains bâtis destinés aux constructions résidentielles privées et ainsi de faciliter les acquisitions des terrains nécessaires à l'implantation d'établissements commerciaux et industriels" (3).

A maints égards, l'agence foncière galloise peut s'assimiler à une régie foncière (4) dotée de la personnalité juridique.

(1) Voy. supra, pp. 468 et s.

(2) E. PARKINSON, Législation foncière : l'expérience britannique, Etudes Foncières, 1980, n° 7, p. 18.

(3) V.W.E.MORE, Plus-values et moins-values dues à l'urbanisation, Grande-Bretagne, Bruylant -Litec, Bruxelles-Paris, 1984, T. I, p. 267.

(4) Voy. infra, pp. 475 et s.

C. Les politiques locales.

1° Généralités.

Comme nous l'avons vu précédemment, un des obstacles principaux à l'efficacité des politiques foncières menées par l'Etat central ou par les Régions est certainement l'éloignement de l'organe chargé de la mise en oeuvre et de la gestion de cette politique. Cette difficulté disparaît lorsque les interventions foncières sont le fait des autorités locales.

La commune est, à bien des égards, l'échelon adéquat pour mener une politique foncière cohérente et efficace. Elle dispose, en effet, d'une panoplie complète d'instruments d'intervention sur le sol. En ce qui concerne les plans d'aménagement, les communes de la très grande majorité des pays occidentaux ont le pouvoir de les élaborer. Elles ont également le pouvoir d'acquérir des terrains que ce soit de gré à gré ou par la voie de l'expropriation lorsque l'utilité publique le justifie.

Aucun texte légal ne s'oppose à ce que les municipalités mettent tout ou partie des terrains dont elles sont propriétaires à la disposition des particuliers en se ménageant, sous une forme ou sous une autre, un contrôle efficace de son utilisation. Quant aux plus-values, les instruments les plus efficaces de leur récupération sont aux mains des pouvoirs locaux.

A côté de l'éventail des outils d'intervention foncière dont elle dispose, la commune peut également recourir à un mécanisme particulièrement intéressant de gestion, à savoir la régie foncière communale.

La régie foncière communale est une application au domaine foncier du système des régies communales prévu par la loi communale.

L'article 147 bis de la loi dispose que "les établissements et services communaux à caractère industriel ou commercial, désignés par le Roi" (ou en Région flamande et en Région wallonne, par l'Exécutif) "sont organisés en régies et gérés en dehors des services généraux de la commune". L'article 147 bis poursuit en indiquant que : "la gestion des régies se fait suivant des méthodes industrielles et commerciales".

Quelle est la raison de la création des régies communales ?

Ainsi que l'exprime la double évocation du caractère industriel et commercial de l'activité à gérer en régie, l'origine de l'institution est à rechercher dans la nécessité de trouver une formule permettant à la commune de prendre en charge elle-même l'exploitation de services économiques, et notamment des services de production et de distribution d'eau, de gaz et d'électricité -c'est-à-dire de se comporter un peu comme un entrepreneur privé- dans un cadre juridique et financier différent de celui des services généraux qui constituent la base de son organisation.

"Il s'agit notamment d'éviter les rigidités du système budgétaire et comptable et d'en tempérer le jeu par l'application des règles en vigueur dans le commerce et l'industrie" (1).

Parmi les régies communales qui ont été créées, on trouve les régies foncières communales.

Généralement, l'objet de la régie foncière communale est défini comme suit (2):

"La régie a pour mission de promouvoir une politique foncière active en vue notamment d'assurer un bon aménagement du territoire et la réalisation des programmes urbanistiques approuvés ou projetés".

"A cette fin, elle est habilitée à réaliser toutes opérations immobilières par achat, expropriation, vente, location, etc ...".

"En vue de résoudre les problèmes du logement et assurer l'expansion économique, la régie peut mettre à la disposition des promoteurs, par vente ou location, les terrains nécessaires aux constructions de tous genres : habitations isolées ou collectives, complexes commerciaux, industriels, etc ...".

(1) P. ORIANNE, La régie, instrument de la politique foncière des communes, op. cit., pp. 6 -7.

(2) Il s'agit du texte-type proposé par l'Union des villes et des communes belges.

"Elle veille à la réalisation de tous les équipements d'infrastructure technique (égouts, voiries, espaces verts, etc...) et communautaires qui sont indispensables à la mise en valeur de son patrimoine".

"Son activité comporte également la lutte contre les taudis et la rénovation des quartiers anciens".

"La régie peut, en outre, être chargée de la gestion des immeubles du domaine privé de la commune. Cette gestion devant faire l'objet de comptes distincts de ceux relatifs aux opérations sur terrains".

Il s'agit donc d'une formule permettant de constituer le patrimoine foncier communal et de le gérer selon les méthodes industrielles et commerciales.

Le fait que la gestion de ce patrimoine s'effectue de manière spécifique ne signifie pas pour autant que la régie foncière communale soit dotée d'une personnalité juridique distincte de celle de la commune. Il s'agit, en fait, d'"une sorte de fiction permettant de considérer le patrimoine de la régie comme provisoirement distinct de celui de la commune" (1).

Sans entrer dans l'examen du fonctionnement de la régie (2), on peut affirmer que la principale caractéristique de cette gestion est sa souplesse.

(1) P. ORIANNE, op. cit., p. 8.

(2) Sur la gestion des régies communales, Voy. :

- Arrêté du Régent du 18 juin 1946 relatif à la gestion financière des régies communales;
- Circ. min. du 1er août 1975 imposant un modèle de budget spécial;
- Circ. min. du 31 décembre 1976 relative aux données statistiques en matière de politique foncière;
- Circ. min. du 7 mars 1980 relative au nouveau plan comptable minimum normalisé.

Voy. également J. ANCIAUX, Les finances, la comptabilité, les régions communales, in Droit communal, commentaire permanent, U.G.A., Heule, 1967, n° 722 ; R. WILKIN, Les régies, in Dictionnaire Communal, La Charte, Bruges.

Il ne faut toutefois pas se leurrer sur l'efficacité en soi d'une régie. Une régie sera efficace si sa politique foncière est efficace et si ses responsables sont de gestionnaires compétents qui coordonnent leurs actions à celles menées dans le cadre de la politique d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

S'il est vrai que le système de la régie foncière peut faciliter la gestion de cette politique, il n'en constitue pas pour autant une condition nécessaire. Le meilleur exemple nous en est donné par la régie foncière d'Anderlecht qui, comme nous le verrons ci-après, est certainement celle qui s'est avérée la plus efficace en Belgique, mais qui, parce que créée avant l'entrée en vigueur des dispositions de la loi communale permettant la création des régies communales, était et est restée une régie de fait.

Cela étant, les politiques foncières concrètement menées par les communes sont souvent décevantes. Une des explications de ce constat réside dans une des conditions d'une action efficiente, à savoir son caractère à long terme. Les autorités politiques privilégient trop fréquemment les interventions produisant des effets à court terme au détriment d'une politique de longue haleine.

Les exemples les plus représentatifs des politiques foncières locales sont effectivement des politiques qui ont été menées sur une longue période : c'est le cas à Amsterdam. C'est le cas également à Anderlecht, commune de l'agglomération bruxelloise.

Une des questions que l'on peut se poser a trait aux possibilités actuelles d'envisager encore une politique foncière pour une commune déjà largement urbanisée et qui s'est abstenue, pour l'essentiel, de mener ces dernières décennies une telle action.

Les communes ont certainement encore de telles possibilités. Pour l'illustrer, nous avons imaginé ce que pourrait être la politique foncière d'une commune semi-urbaine du sud de Bruxelles, en l'occurrence la commune de Rixensart, dans les années à venir. Cette illustration, que nous reportons en annexe (1), fait apparaître la similitude d'une politique qui serait menée dès à présent et sur un long terme avec celles qu'ont poursuivi

(1) Voy. infra, annexe.

depuis longtemps des villes comme Amsterdam. Une différence importante existe cependant entre ces situations. Elle porte sur l'ampleur de la politique. Faute d'avoir été entamées à une époque où la majorité du territoire n'était pas encore bâti -il était donc disponible à des conditions abordables-, les politiques foncières communales conduites aujourd'hui ne peuvent plus avoir une ampleur équivalente à celles conduites depuis un demi siècle ou, a fortiori, depuis un siècle.

Cela ne leur enlèvera pas une efficacité certaine, même si cette dernière sera territorialement limitée.

2° La Ville d'Amsterdam.

Nous avons examiné assez longuement la politique foncière menée par la ville d'Amsterdam depuis 1879 sur base de la cession en emphytéose des terrains lui appartenant (1). Comme nous l'avons relevé précédemment, la ville est actuellement propriétaire de près de 75 % du territoire communal. Cela s'est fait par une politique d'acquisition systématique des terres agricoles et des marais avoisinants. Ces acquisitions se sont faites à l'amiable ou par la voie de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Les terrains ainsi acquis étaient aménagés et les marais asséchés pour offrir au développement urbain des parcelles viabilisées.

Parallèlement à une politique d'acquisition et de cession en emphytéose, la ville d'Amsterdam s'est dotée, dès le milieu du 19e siècle de plans d'aménagement. Plus particulièrement, la ville adopta en 1935 un plan général d'expansion qui fut respecté et presque entièrement réalisé durant les quarante ans qui suivirent.

Ces mesures d'affectation du sol combinées avec la maîtrise foncière découlant du régime de la propriété et de la cession en emphytéose font de la politique foncière amstellodamoise une des plus complètes que l'on puisse observer au monde.

(1) Voy. supra, pp. 271 et s.

L'exemple d'Amsterdam est aussi représentatif des limites des actions foncières. En effet, cette ville est connue pour ses problèmes de logement. Dans certains quartiers de la ville, comme celui de Oud-Oost par exemple, de nombreuses constructions n'ont pu être lancées à de nouveaux emphytéotes en raison de la vétusté de ces bâtiments. Ces derniers sont "squatterisés". Ce ne sera que lorsque la ville pourra accélérer sa politique de rénovation urbaine que le problème sera résolu. A moins que la décroissance démographique ne se prolonge et soit à l'origine, d'ici quelques années, d'une pléthore de logements (1).

Ceci illustre combien la politique foncière la plus efficace ne peut résoudre tous les problèmes d'urbanisme et d'aménagement du territoire, même si elle y contribue fortement.

3° La commune d'Anderlecht.

Anderlecht est l'une des communes les plus étendues de l'agglomération bruxelloise avec un territoire de quelque 1.800 ha.

La commune pratique une politique foncière systématique et performante depuis 1935. Cette politique est fondée sur l'utilisation d'un éventail d'instruments et d'outils d'intervention foncière, tels que nous les avons décrits précédemment.

En fait, c'est la réalisation d'une opération particulièrement réussie qui a motivé les autorités communales à mener une telle politique. Vers les années 1905-1910, les édiles locaux qui voulaient créer un parc d'environ 15 ha (2) aux confins de la partie agglomérée de la commune "eurent la clairvoyance d'associer à ce travail en soi fort coûteux, une opération

(1) De 1966 à 1982, le nombre d'habitants est tombé de 866.000 à 700.000, soit une diminution de près de 20 %.

(2) Il s'agit du Parc Astrid.

foncière compensatoire englobant sa zone d'influence de 80 ha" (1). Cette opération permet de récupérer par la revente des terrains viabilisés les plus-values ainsi engendrées et, par voie de conséquence, le coût du parc et des avenues de desserte.

En 1935, le conseil communal, outre qu'il adopte un plan d'affectation des sols, décide de créer une régie foncière de fait, avant même toute réglementation en la matière (2), avec pour mission la gestion du patrimoine foncier sur des bases commerciales et industrielles.

Lors de sa création, la régie est dotée d'un patrimoine de 159 ha venant essentiellement de l'opération décrite ci-dessus. Son but était triple : créer de nouveaux quartiers, rénover les quartiers insalubres et mettre à disposition de la communes les terrains nécessaires à l'infrastructure dont elle a la charge.

Ces buts, la régie les poursuivra par une politique d'acquisition de terres, leur viabilisation et leur revente en récupérant, à cette occasion, les plus-values. Les reventes n'étaient consenties que moyennant l'engagement de l'acheteur de réaliser l'aménagement prévu par les plans pour le terrain vendu.

En 1973, le patrimoine de la régie foncière d'Andelecht comportait 257 ha ainsi qu'un nombre important de logements. Si l'on tient compte du fait que la commune pratiquait une politique de "municipalisation temporaire des sols" (2) dès lors qu'elle recédait une partie importante des terrains qu'elle avait acquis, on constate que la grande majorité des terrains non urbanisés au début du siècle sont passés dans le patrimoine de la régie foncière. A telle enseigne que l'on peut imaginer que si la commune avait pratiqué la cession en emphytéose de ces terrains, sa situation serait similaire à bien des égards à celle d'Amsterdam.

(1) G. MESSIN, Problèmes fonciers : l'exemple d'Anderlecht, Ed. Art et Technique, Bruxelles 1963, p. 54.

(2) Voy. P.L., Anderlecht, une régie foncière municipale, in METROPOLIS, n° 8, août-septembre 1974, p. 23

Il n'en fut rien. Et si la commune put maintenir, jusqu'au premier choc pétrolier, sa politique consistant à acquérir au moins autant de terrains qu'elle en revendait, depuis 1974, pour faire face aux difficultés budgétaires qu'elle rencontrait, les autorités municipales ont décidé de vendre l'essentiel de leur patrimoine et ont limité leurs acquisitions au strict minimum. (1). Il faut cependant tenir compte du fait qu'au fil des ans, le nombre de terres non bâties à acquérir sur le territoire communal diminue sans cesse.

Cet exemple d'une politique foncière locale illustre combien son efficacité est liée à sa durée. Pendant quarante ans, la régie foncière d'Anderlecht a conduit une politique foncière remarquable. Quinze ans plus tard, si de nombreux effets positifs perdurent (2), la maîtrise foncière des pouvoirs locaux a très sensiblement diminué au point que ceux-ci seront beaucoup plus démunis qu'ils ne l'étaient précédemment si des vagues de spéculation réapparaissent à l'avenir sur le territoire de la commune.

-
- (1) Cela s'observe aisément à la lecture des montants consacrés aux achats et ceux résultant des ventes entre 1971 et 1977.

1971	Vente (en millions)	Achat
		160
1973	111	24
1974	124	45
1976	54	8
1977	82	8

(source : R. ARYS, La gestion de la politique foncière, Travail de Séminaire de 3ème licence en droit de Louvain, 1977, ronéo, p. 61).

- (2) Les quartiers aérés qui ont pu être viabilisés et construits resteront tels qu'ils sont de longues années encore selon toute vraisemblance.

Section 2 : La typologie des politiques foncières selon le territoire d'application.

A. Généralités.

Nous avons vu, dans la section précédente, que les pouvoirs publics pouvaient mener une politique dans le territoire sur lequel ils exercent une compétence : le territoire national, régional ou communal, par exemple.

On rencontre, néanmoins, à côté de ce découpage institutionnel et territorial, des exemples de politique foncière liée à un site précis, site qui ne correspond pas nécessairement à un découpage institutionnel et territorial. Le site peut être localisé sur le territoire de plusieurs communes, de deux provinces, voire même de deux Régions ou deux Communautés.

Nous examinerons, en Belgique, le cas de la station balnéaire de Coq-sur-Mer, créée sur le territoire de deux communes côtières, celui de Louvain-la-Neuve qui s'est implantée sur un site établi sur six communes (quatre après fusion de celles-ci) et le cas du site de l'Eau d'Heure à aménager sur des terrains de la Communauté française répartis sur le territoire de quinze communes (deux après fusion) et de deux provinces.

B. La station balnéaire de "Coq-sur Mer".

A la fin du siècle dernier, l'Etat qui était propriétaire de vastes étendues situées le long de la mer, sur le territoire des communes de Klemskerke et de Vlissegem, céda une partie de ceux-ci en emphytéose à la S.A. "Le Coq-sur-Mer". Une seconde partie du domaine de l'Etat fut cédée à ladite société en emphytéose à la veille de la première guerre mondiale.

C'est sur ces terrains que la S.A. "Le Coq-sur-Mer" décida d'ériger la société du même nom.

Pour ce faire, elle établit un "plan général de la plage", plan non réglementaire, mais qui allait s'imposer par convention.

Ce plan prévoyait l'aménagement de 4 zones, chacune régie par des prescriptions urbanistiques spécifiques.

La S.A. "Le Coq-sur-Mer" prit également en charge l'aménagement des voiries de desserte des terrains à bâtir.

Ayant planifié l'aménagement de la station balnéaire et ayant effectué l'équipement indispensable à sa réalisation, la société, emphytéote des terrains, céda à son tour des emphytéoses sur les lots ainsi créés.

Les emphytéoses étaient cédées moyennant, outre le paiement d'un canon fixé conventionnellement, le respect strict du cahier des charges de la station balnéaire de Coq-sur-Mer. Ce cahier des charges détermine de manière très précise les différentes utilisations et les types de construction qui peuvent être autorisés dans les diverses zones de la station.

Toutes ces prescriptions ne peuvent être considérées comme des servitudes d'utilité publique. Elles ont le caractère de servitude conventionnelle et s'imposent donc à tous les acquéreurs de droit d'emphytéose.

L'Etat belge aurait pu, par l'intermédiaire de la société immobilière titulaire de l'emphytéose principale, continuer une politique de contrôle de l'utilisation du sol par le maintien de la concession foncière. Il a cependant opté, dès avant la seconde guerre mondiale, pour la vente aux emphytéotes de la propriété du tréfonds. Les derniers baux emphytéotiques se terminaient en 1979 et, à cette date, les emphytéotes qui n'étaient pas encore devenus pleins propriétaires par confusion, se sont empressés d'acquérir le tréfonds.

Cette acquisition s'est faite pour un prix plus ou moins égal aux 2/3 du prix de la pleine propriété.

Les pouvoirs publics ont, nous semble-t-il, en vendant la propriété du sol, perdu une occasion de garder un contrôle foncier pourtant utile pour éviter, à la fois, la spéculation foncière et la dégradation d'un urbanisme de qualité. Il est vrai qu'il existe aujourd'hui un plan d'aménagement régissant la station et que, par ailleurs, le cahier des charges très précis qui liait chaque emphytéote continue à lier les propriétaires entre eux.

C. Le site de Louvain-la-Neuve.

Le projet d'aménagement.

Une loi d'avril 1965, organisant l'expansion universitaire à long terme en Belgique, avait réservé le canton de Wavre et la commune de Woluwe-Saint-Lambert comme zones d'expansion de l'Université Catholique de Louvain.

Après avoir envisagé diverses localisations, l'Université a fait son choix du plateau de Lauzelle (environ 200 ha) sur le territoire de la commune d'Ottignies dès 1965.

En juin 1968, tombait la décision historique obligeant l'U.C.L. à quitter la ville de Louvain, où elle était implantée depuis 1425 et à établir la totalité de ses installations dans la partie francophone du pays. Les circonstances pratiques et politiques n'ayant pas permis l'installation de l'Université au sein d'une ville existante, la volonté de transférer l'Université sur le territoire d'Ottignies, au sein d'une ville nouvelle qui lui assurerait son support socio-culturel, se développa.

Ce projet avait pour lui de ne pas impliquer de nouvelles décisions politiques, puisque la loi de 1965 autorisait déjà l'U.C.L. à s'installer dans cette zone. Les options prises à Ottignies sur le plateau de Lauzelle furent élargies à d'autres terrains sur le territoire des communes limitrophes : Corbais, Corroy-le-Grand, Limal, Limelette et Wavre (depuis la fusion des communes, la quasi totalité du site se trouve sur le territoire d'Ottignies-Louvain-la-Neuve).

La loi du 24 juillet 1969, organisant les implantations de l'Université Libre de Bruxelles et de l'Université Catholique de Louvain, accordait un prêt spécial à l'U.C.L., ce qui lui permit d'acquérir 700 ha supplémentaires.

L'Université dispose ainsi d'un site d'environ 900 ha de terrains agricoles et boisés, sur lequel se construit, depuis près de vingt ans, Louvain-la-Neuve.

La politique foncière.

L'Université Catholique de Louvain, institution privée bien qu'ayant à maints égards des caractéristiques d'autorité publique (1) a tous les atouts pour mener une politique foncière cohérente et efficace.

Elle est propriétaire des 900 ha du site dont elle peut maîtriser l'aménagement.

En 1968, lorsque débutent les études d'aménagement du site, les 900 ha ne sont régis par aucun plan d'aménagement, ni par le plan de secteur qui ne sera arrêté qu'en 1979, ni par des plans généraux ou particuliers d'aménagement. L'Université dont la fonction ne comporte pas le pouvoir d'élaborer et d'approuver des plans réglementaires d'aménagement, dresse un plan directeur d'urbanisme, "à la fois assez précis pour orienter correctement le développement et assez flexible pour s'adapter aux exigences nouvelles" (2). Ce ne sera qu'au fur et à mesure de la mise en chantier, quartier par quartier, que des plans particuliers d'aménagement seront élaborés avec l'intervention, cette fois, des autorités communales et étatiques. L'Université a eu recours également, sur une large échelle, aux permis de lotir qui, en fait, s'assimilent, dans le cas de Louvain-la-Neuve, à de véritables plans particuliers d'aménagement.

Pour compléter cette action foncière liée à la détermination de l'affectation du sol, l'U.C.L. a recours à la mise à disposition des terrains par bail emphytéotique nonobstant la possibilité qui lui était offerte d'aliéner des biens immeubles (3).

(1) Elle est, en effet, dotée du pouvoir d'expropriation, est soumise aux règles des marchés publics et est considérée comme une autorité administrative dans sa fonction de délivrance de diplômes légaux.

(2) M. WOLTRIN, Louvain-la-Neuve, Louvain-en-Woluwe, le grand dessin, Duculot, Gembloux, 1987, p. 170.

(3) Article 3, alin. 1er, 2° de la loi du 24 juillet 1969 relative au financement de l'acquisition de terrains par l'Université Libre de Bruxelles et par l'Université Catholique de Louvain.

Les baux emphytéotiques, à l'instar de ce qui se fait aux Pays-Bas (1), permettent de contrôler de manière précise l'utilisation du terrain cédé. Ils permettent également d'éviter toute spéculation foncière, en tout cas sur le terrain, dans le chef de l'emphytéote. Si des plus-values se dégagent des canons emphytéotiques, elles reviendraient à l'Etat et à l'U.C.L. à partir de l'an 2019, terme de l'application de l'article 3, alinéa 1er, 2° de la loi du 24 juillet 1969 relative au financement de l'acquisition de terrains par l'Université Libre de Bruxelles et par l'Université Catholique de Louvain.

Enfin, comme nous l'avons relevé (2), l'Université, qui ne peut lever de taxes, impose aux emphytéotes une charge d'infrastructure équivalente à ce que serait une taxe de recouvrement de frais de voirie.

L'exemple de Louvain-la-Neuve est probablement un des plus marquants d'une politique foncière cohérente et efficace alliant la maîtrise liée à la propriété du sol à celle découlant de la planification, renforcée par le recours à l'emphytéose et par la récupération des frais d'infrastructures. Si l'on observe, dès à présent, la cohérence urbanistique découlant de cette politique, c'est davantage à moyen et à long termes que l'intérêt de cette dernière se marquera.

D. Le site des lacs de l'Eau d'Heure.

Un autre exemple de la politique foncière menée sur un lieu spécifique nous est donné par le site des lacs de l'Eau d'Heure.

Le projet d'aménagement.

Le site des lacs de l'Eau d'Heure est localisé dans le territoire des communes de Froidchapelle (Province de Hainaut) et de Cerfontaine (Province de Namur).

(1) Voy. supra, p. 436.

(2) Voy. supra, p. 435.

Le complexe des lacs comprend cinq barrages formant les lacs de la Plate-Taille, de l'Eau d'Heure, de Féronval, du Ry Jaune et de Falempise (1).

Par arrêté royal du 18 mai 1981, l'Etat a transféré à la Communauté française environ 850 ha de terrains en bordure des lacs. En dehors de quelques zones dont l'Etat est resté propriétaire (essentiellement les zones de barrages proprement dits), tous les terrains riverains des lacs appartiennent à la Communauté française.

Cette dernière a manifesté, à plus d'une reprise, sa volonté de valoriser et de développer du point de vue touristique le site de l'Eau d'Heure.

Les options qui semblent se dégager aujourd'hui veulent concilier trois impératifs (2) :

1. conserver et mettre en valeur la qualité des sites naturels;
2. constituer un centre de détente et de loisirs nautiques;
3. comporter un centre de séjours touristiques pour une clientèle nationale et internationale.

Concrètement, cela signifierait que l'ensemble du bord des lacs devrait rester à l'état de nature protégée et ouverte à tous. La plus grande partie des collines du site sera préservée de tout équipement et accessible aux seuls piétons par un sentier paysager. 50 ha d'équipements sans hébergement seraient localisés sur les rives des autres lacs afin d'ouvrir ces plans d'eau à toutes les activités de détente dans la nature et au bord de l'eau.

(1) Pour un aperçu des projets d'aménagement du site de l'Eau-d'Heure, voyez Les cahiers de l'Urbanisme, Revue de l'Administration wallonne de l'Aménagement du Territoire, Ed. Mardaga, Bruxelles, n° 3, mars 1988.

(2) Voy. P. RAYNAUD, Rapport pour une politique de développement touristique de Bruxelles et de la Wallonie, Ministère de la Communauté française, Bruxelles, 1987.

Cette conception se retrouve dans le projet de révision partielle des deux plans de secteur concernés, projet arrêté provisoirement par l'Exécutif régional wallon, le 2 juillet 1987. Plus spécifiquement, le projet de révision de plans de secteur innove en affectant environ 50 ha du site en zone de station touristique (1) définie comme suit : "La zone touristique est destinée à l'aménagement d'un centre de séjour touristique et de loisirs nautiques. Les installations, établissements et équipements suivants peuvent être autorisés dans la zone de station touristique :

- les équipements de séjour;
- les activités de commerce, de service, d'artisanat et de petite industrie pour autant qu'elles ne figurent pas sur la liste des établissements de première classe du Règlement général sur la Protection du Travail, que la surface brute totale affectée aux activités, y compris les zones non accessibles au public, soit inférieure à 400 m² et qu'elles ne doivent pas être isolées dans une zone prévue à cet effet pour des raisons de bon aménagement;
- les équipements de service public;
- les espaces verts;
- les établissements socio-culturels;
- les équipements récréatifs et de loisirs;
- les équipements sportifs réalisés en vue de la pratique des sports reconnus par l'ADEPS, à l'exclusion des sports mécaniques.

"Les infrastructures sportives de dimension régionale, excédant les besoins du site, seront cependant limitées à la pratique des sports nautiques. Ces installations, établissements et équipements ne peuvent toutefois être autorisés que pour autant qu'ils soient compatibles avec le voisinage immédiat."

"Toute activité d'élevage, même exercée à des fins non lucratives, est interdite dans l'ensemble de la zone."

"Aucune infrastructure ou construction, même de service public ou d'équipement communautaire, ne peut être autorisée dans la zone si elle ne respecte pas les règles d'affectation déterminées dans le présent article."

(1) Station touristique que l'on appelle déjà "Port-la-Rochette".

"Aucune exonération de permis n'est accordée pour les travaux et actes à effectuer dans la zone, à l'exception des constructions provisoires et les travaux de déviation visés à l'article 192, 4° du Code wallon."

La politique foncière.

On peut considérer que toutes les conditions sont présentes pour mener une véritable politique foncière. La Communauté française est propriétaire de la totalité des terrains riverains des lacs, (à l'exception des barrages proprement dits) et de la quasi-totalité des terrains susceptibles d'être utilisés par des activités autres que l'agriculture et la sylviculture selon le projet de révision du plan de secteur. C'est d'ailleurs aussi le cas dans le cadre du plan de secteur toujours en vigueur.

La Région wallonne, en proposant une révision du plan de secteur déterminant de manière plus adaptée au site des zones d'affectation limitées et des règles très strictes d'utilisation de ces zones, assure un cadre efficace à la politique foncière : seule la zone de station touristique étant constructible, la Communauté française peut aisément maîtriser le foncier.

Reste la question du mode de mise à disposition des terrains à d'autres pouvoirs publics et des personnes privées, physiques ou morales. A cet égard, la Communauté française opérerait pour un double statut foncier : cession en emphytéose aux personnes morales publiques ou privées et vente de la propriété pour les résidences particulières (1). Les modalités précises de ces ventes et cessions ne sont pas encore arrêtées (2). Il serait souhaitable, à cet égard, que la Communauté française se garantisse un contrôle suffisant non seulement à l'usage, mais également des hausses de prix fonciers. En vendant purement et simplement le sol aux particuliers, elle ouvrirait la porte à toutes les spéculations foncières d'ici quelques années.

(1) Seule une zone de loisirs avec séjour a été maintenue sur des terrains n'appartenant pas à la Communauté française. Il s'agit, en fait, de la confirmation par le projet de révision du plan de secteur d'un permis de camping délivré il y a plusieurs années.

(2) La vente aux investisseurs privés a été fortement conseillée par le rapport RAYNAUD précité.

Section 3 : La typologie des politiques foncières selon leur caractère public ou privé.

A. Généralités.

Si, dans la majorité des cas, les politiques foncières sont menées par les pouvoirs publics et, à ce titre, peuvent être appelées "politiques foncières publiques", il en est d'autres, beaucoup plus rares, que l'on peut désigner sous le vocable "politiques foncières privées".

Une politique foncière sera privée lorsque, sur un territoire déterminé, une personne physique ou morale privée poursuit une politique de maîtrise du sol par le biais de l'utilisation d'instruments d'action foncière dont elle peut disposer : acquisition de terrains, détermination conventionnelle de l'affectation du sol, octroi de concessions foncières, récupération des plus-values, etc ...

Les personnes privées n'étant pas dotées des prérogatives de puissance publique, il s'ensuit qu'elles ne peuvent disposer de pouvoirs d'intervention aussi étendus que ceux aux mains des autorités publiques. De plus, ces prérogatives de puissance publique ne sont en rien altérées par le fait que, sur un territoire délimité, le propriétaire privé mène une politique foncière active. La municipalité, notamment, peut élaborer un plan d'affectation du sol qui s'imposera au propriétaire. De même, elle peut taxer les terrains non bâtis dans les conditions décrites précédemment (1).

Ce rôle résiduaire joué par l'administration n'est pas négligeable. On peut même considérer que, pour une municipalité, le fait de laisser un propriétaire privé mener une politique foncière active constitue pour l'autorité locale une manière de conduire sa propre politique foncière, en orientant l'action privée et en canalisant celle-ci par le biais, notamment, des plans d'occupation des sols.

Une des caractéristiques de ces politiques foncières privées réside dans le fait que leur but premier est certainement la rentabilité financière. On ne peut guère

(1) Voy. supra, pp. 326 et s.

attendre du particulier ou de la société commerciale propriétaire de vastes terrains sur lesquels il ou elle entend mener une politique foncière, qu'il ou qu'elle conçoive cette dernière uniquement sous l'angle du bon aménagement des lieux ou sous celui de l'aide sociale aux strates de la population qui se trouvent dans l'incapacité d'acquérir un terrain dans la localité ou la zone concernée.

En général, la politique menée par une personne privée privilégie le bon aménagement et l'architecture de qualité dans la mesure où elle sait que ces éléments assurent une plus-value aux terrains de la zone .

Il n'en reste pas moins vrai que ce type de politique foncière, même s'il favorise une ségrégation sociale (1) peut constituer un apport important dans la maîtrise foncière que les pouvoirs publics poursuivent. En effet, les autorités administratives peuvent, dans les zones sur lesquelles elle est menée, se contenter de contrôler la politique foncière privée et concentrer l'essentiel de leurs efforts sur d'autres zones. Ceci ne peut toutefois se concevoir que dans la mesure où les politiques foncières privées ne créent pas de problèmes économiques et sociaux liés à la hausse des valeurs foncières et à la ségrégation sociale qui pourrait en découler.

B. Le domaine londonien.

Comme nous l'avons vu précédemment, l'Angleterre n'a pas connu la réforme foncière que bon nombre de pays occidentaux ont vécue suite à la révolution française. De ce fait, une partie importante des terres agricoles et des terrains urbains appartiennent encore, dans ce pays, à de très grandes familles (2).

Celles-ci, le plus souvent par l'intermédiaire d'une société, ont mené, et mènent toujours, une véritable politique foncière couplée généralement à une politique d'urbanisme.

(1) Voy. infra, pp. 501 et s.

(2) Voy. supra, pp. 261 et s.

Un des exemples les plus remarquables est certainement la politique foncière et d'urbanisme poursuivie par le Trustee of the Grosvenor Estate dans ce que l'on appelle "le domaine londonien" qui regroupe les quartiers de Mayfair et de Belgravia (1).

Ce domaine londonien devint propriété des Grosvenor en 1677. Jusqu'à ce jour, à l'exception de la vente de la partie sud située entre la gare Victoria et la Tamise, le domaine est resté intact et est administré comme un tout dans le cadre d'objectifs et de règles cohérents.

On assiste donc, pour ce territoire, à la gestion privée de l'occupation du sol et des constructions, le tout sous le contrôle de la municipalité.

La construction du quartier de Mayfair commença vers 1720, celle du quartier de Belgravia, début du 19ème siècle. L'ensemble du domaine reste aujourd'hui propriété du Grosvenor Estate, mais de nombreux baux emphytéotiques ont été consentis, assortis de clauses précises d'utilisation.

Nonobstant la promulgation du Leasehold Reform Act en 1967 qui garantit la protection de l'emphytéote et favorise l'accession par ce dernier à la pleine propriété, le domaine londonien a pu, jusqu'à ce jour, être contrôlé et géré par le biais de l'emphytéose. Les contrats permettent à la Grosvenor Estate d'imposer une utilisation précise du terrain et/ou des bâtiments cédés en emphytéose ainsi que leur entretien.

Une des caractéristiques remarquables de la politique menée sur le domaine londonien réside dans le fait que, après avoir contrôlé et dirigé tout le programme d'utilisation du sol et des constructions depuis le début du 18ème siècle jusqu'au 20ème siècle, le Grosvenor Estate non seulement continue à exercer les prérogatives de contrôle qui sont les siennes en tant que propriétaire du sol, mais encore, à l'aube du 21ème siècle, élabore un véritable plan d'aménagement du domaine à long terme.

(1) Le "domaine londonien" couvre quelque 250 ha. Sur cette question, Voy. C. REDMAN, Le domaine londonien des Grosvenor, in Les grands propriétaires fonciers en Grande-Bretagne et en France, ADEF, Paris, 1987, pp. 71-78.

C'est ainsi que la Grosvenor Estate publia en novembre 1971, suite à une enquête auprès des occupants du domaine, un programme d'aménagement, révisé par elle-même en 1982. Ce programme constitue, en fait, bien au-delà d'un plan d'occupation des sols, une véritable politique d'urbanisme et d'aménagement du territoire autour de sept objectifs :

- la préservation des immeubles de grande valeur architecturale, en prenant soin de conserver leurs traits particuliers,, ainsi que la détermination de leur usage afin qu'ils assurent leur propre viabilité économique;
- la mise en valeur des qualités uniques du domaine ainsi que du maintien de sa réputation en sélectionnant avec précaution les usages qu'on voudrait en faire et en portant une attention toute particulière aux détails;
- l'amélioration de l'environnement par la mise en place d'une hiérarchie des fonctions de la voie publique en liaison étroite avec la capacité environnante et les activités du secteur;
- la mise en place d'une répartition de l'utilisation du sol avec la construction de résidences convenant à des groupes sociaux divers, aux revenus élevés, moyens et faibles;
- l'aménagement optimum des zones de certaines zones proches des moyens de transports publics;
- la création d'un espace vital qui continuera à contribuer à la qualité et à la propreté de Londres.

Face à un tel programme, se pose inévitablement la question du rôle des pouvoirs publics dans le cadre de cette politique foncière et d'urbanisme privé. Bien entendu, cette politique porte sur un domaine privé. Cependant, lorsqu'elle touche au secteur des transports ou à celui de la circulation, l'action de la Grosvenor Estate empiète manifestement sur les prérogatives de la puissance publique.

Les pouvoirs publics ne sont évidemment pas inactifs sur ce point. Outre le fait que le maintien des baux emphytéotiques n'a eu lieu, suite à l'entrée en vigueur du Leasehold Reform Act en 1967, que sous le contrôle des autorités judiciaires, la municipalité de Westminster a élaboré en 1978 son plan d'aménagement à long terme qui,

sur certains points, s'est opposé aux visées de la Grosvenor Estate (1). Il va de soi que cette dernière, comme tout citoyen, a dû s'y conformer.

Par ailleurs, en ce qui concerne la circulation et les transports, la Grosvenor Estate se limite à émettre des propositions aux conseils municipaux de Westminster et de Londres, avec, le cas échéant, l'appui des associations de résidents.

Dans la pratique, les rapports entre la Grosvenor Estate et la municipalité de Westminster semblent excellents. Cette dernière possède d'ailleurs au sein de son administration, un service chargé des relations avec la Grosvenor Estate.

La politique foncière et d'urbanisme menée par la Grosvenor Estate est certainement efficace. Par l'utilisation des baux emphytéotiques, elle contrôle de manière précise l'usage du bien cédé et son entretien rigoureux (2). Elle ne se limite pas à une action à court terme et élabore un véritable plan et un programme d'aménagement en assez proche collaboration de la municipalité. Dans sa logique commerciale, la Grosvenor Estate recupère les plus-values foncières et immobilières par le biais des canons annuels, mais surtout à l'occasion de la revente de l'immeuble au terme du bail (3).

Tout ceci n'est évidemment pas de nature à empêcher ces quartiers de devenir, au fil du temps, parmi les plus huppés et les plus chers de Londres. La politique foncière privée est certes efficace du point de vue de la gestion et de l'entretien des immeubles. Par voie de conséquence, elle l'est également dans ses effets sur la préservation des quartiers et de leur caractère architectural. Sous l'angle social, le constat sera moins positif dans la mesure où la rentabilité de cette politique exclut l'occupation même partielle de ces quartiers par une population moins nantie.

- (1) Il s'agissait notamment de la question du maintien des permis temporaires délivrés après guerre pour l'aménagement de bureaux. Certains de ces permis se périmalent en 1971, les autres ne sont valables que jusqu'en 1990. Le conseil municipal de Westminster a refusé de les proroger et a élaboré son plan d'urbanisme en conséquence.
- (2) A titre d'exemple, signalons la clause imposant à l'emphytéote l'obligation de repeindre sa façade tous les 3 ans.
- (3) En effet, le principe est le suivant. La Grosvenor Estate cède en emphytéose un immeuble à appartements. Chaque appartement est "vendu" pour un laps de temps (par exemple 75 ans). L'emphytéote paiera une somme forfaitaire pour l'appartement à laquelle s'ajoute un loyer annuel pour la coemphytéose sur le terrain ainsi que les charges de la coemphytéose. Citons le cas d'un immeuble rénové Aldford Street, divisé en cinq appartements. Chaque étage d'environ 100 m² se "vend" pour 75 ans à un montant de plus de 23 millions FB auxquels vient s'ajouter le canon annuel d'un montant indexé de 30.000 FB par an.

Section 4 : La typologie des politiques foncières selon leurs objectifs socio-culturels.

A. Généralités.

Il est également possible de distinguer certaines politiques foncières entre elles en fonction des objectifs socio-culturels qu'elles poursuivent. Plus précisément, il n'est pas exceptionnel de constater que des politiques foncières sont mises en place afin de privilégier une catégorie de personnes déterminées, qu'il s'agisse de citoyens d'une même nation ou de gens d'une même strate sociale. Ce type de politique foncière favorise l'implantation d'une population spécifique et tend à décourager, voire même à interdire l'installation de ressortissants d'un autre groupe.

Parmi les exemples de telles politiques, nous pouvons citer celui de la Suisse où l'acquisition d'immeubles par des étrangers est réglementée, celui de la Flandre où, dans la périphérie bruxelloise, les implantations de francophones sont découragées, le cas de Louvain-la-Neuve où, au début de sa création, seules pouvaient s'installer les personnes en relation avec l'Université Catholique de Louvain, la politique foncière menée en Belgique dans les lotissements sociaux accessibles aux personnes n'ayant qu'un revenu limité ou encore les "snob-zonings" aux Etats-Unis.

B. Les politiques foncières en faveur d'une communauté nationale.

1° Le cas de la Suisse.

Un des aspects de la politique foncière suisse les plus connus de nombreux européens est sans conteste la réglementation de l'acquisition par des étrangers de terrains ou d'immeubles bâtis. En effet, depuis près de trente ans, toute acquisition foncière ou immobilière est soumise à autorisation préalable (1).

(1) C'est la loi du 23 mars 1961 qui a introduit ce type de réglementation.

Actuellement, ce problème est régi par la loi fédérale du 16 octobre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger dont le but est de "prévenir l'emprise étrangère sur le sol suisse" (1).

La règle mise en place par cette législation est que, sauf cas strictement limités, une personne physique ou morale étrangère ne peut obtenir une autorisation d'acquérir un bien en Suisse.

Parmi les cas pouvant faire l'objet d'une autorisation, relevons le cas de l'acquisition d'immeuble en tant que logement de vacances ou d'appartement dans un apparthôtel. Ce type d'acquisition est soumis aux contingents cantonnaux annuels d'autorisations fixés tous les deux ans. Pour la période de 1987-1988, le nombre maximum des autorisations de telles acquisitions est fixé à 1.800 par année (2). On constate, depuis 1980 que le nombre d'auto-risations ne cesse de diminuer (3).

Cette politique de restriction des acquisitions confirme le souhait d'une frange importante de la population suisse de s'opposer au "bradage du sol national". Il s'agit là d'un exemple d'intervention foncière nationaliste dont les motivations urbanistiques et culturelles sont étroitement liées.

(1) Loi du 16 décembre 1983, art. 1er.

(2) Ordonnance du 1er octobre 1984 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger. Ce contingent se répartit comme suit par canton :

Berne	145	Appenzell Rh.-Ext.	10
Lucerne	65	Appenzell Rh.-Int.	10
Uri	20	Saint-Gall	65
Schwyz	60	Grisons	330
Unterwald-le-Haut	20	Argovie	10
Unterwald-le-Bas	20	Thurgovie	25
Glaris	20	Tessin	220
Zoug	10	Vaud	190
Fribourg	60	Valais	435
Soleure	10	Neuchâtel	35
Bâle-Campagne	10	Jura	20
Schaffhouse	10		

(3) Sur cette question, voy. V. RENARD, Suisse : un référendum national, "le bradage du sol national", Etudes foncières, 1984, n° 24, pp. 38-39.

2° Le cas de la périphérie bruxelloise.

Les dix-neuf communes formant l'agglomération de Bruxelles sont entourées de communes flamandes dont certaines sont dites "à facilités" en raison des protections dont bénéficient les francophones. Depuis les années soixante, le tissu urbain de Bruxelles a largement étendu ses tentacules au-delà du périmètre des 19 communes, ce qui n'a pas manqué d'amener en pays flamand une population francophone.

Cette évolution a été certainement une donnée importante pour les autorités politiques flamandes lors de l'élaboration du plan de secteur de Hal-Vilvoorde.

Les autorités ont exprimé, sans équivoque, leur volonté d'endiguer l'extension de la capitale dans la périphérie. La commission régionale d'aménagement du territoire, dans son avis sur le projet de plan de secteur (1), considère que l'évolution et l'extension de la capitale ne peuvent avoir une influence sérieuse sur les comportements, les habitudes de vie et les caractéristiques mêmes de la population locale. La commission estime, en conséquence, que la région doit mener, dans son propre intérêt, une politique urbanistique qui limite et contrôle son expansion tant interne qu'externe. Son développement doit, toujours selon la commission, reposer sur sa propre problématique et son propre dynamisme, à l'exclusion et sans tenir compte des phénomènes et des effets d'expansion de l'agglomération de Bruxelles.

M. Eyskens, ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses compétences au moment de l'approbation définitive du plan de secteur, a confirmé que le plan de secteur constituait une tentative de maintenir le développement de l'urbanisation en périphérie sous contrôle (2).

Cette volonté d'isoler le secteur des communes bruxelloises s'est marquée de plusieurs façons.

(1) Voy. la brochure accompagnant le plan de secteur de Halle-Vilvoorde-Asse et plus particulièrement la Toelichtingsnota bij het gewestplan, pp.71 et s.

(2) Idem, voorwoord, p.3.

En premier lieu, les responsables politiques ont prôné l'idée d'entourer Bruxelles d'une ceinture verte, la "groene gordel". Plus de 1.000 ha auraient ainsi été classés en zone verte.

Ces classements ont été contestés, notamment devant le Conseil d'Etat, par de nombreux propriétaires qui en étaient victimes. Nonobstant le fait que de nombreuses personnes y ont vu des mesures visant essentiellement des biens appartenant à des francophones, il ne se dégage pas de l'analyse de la cinquantaine d'arrêts déjà rendus par le Conseil d'Etat que ce fut le cas (1). Le fait de prôner une politique de gel des constructions n'implique pas en soi une action antifrancophone. Les motifs pour lesquels le Conseil d'Etat a prononcé des annulations partielles du plan de secteur de Hal-Vilvoorde sont fondés essentiellement sur un défaut de motivation : rejet non motivé des réclamations de certains propriétaires (2) ; modifications apportées au projet de plan de secteur qui ne trouvent aucun fondement dans l'enquête publique, ni dans les consultations (3) ; écarts non motivés valablement à l'avis de la commission régionale d'aménagement du territoire (4).

-
- (1) Voy. not. les arrêts publiés au moniteur belge le 11 juillet 1986.
- (2) C.E., n°22.697, 30 novembre 1982, Buelens; C.E., n°22.839, 18 janvier 1983, Mertens; C.E., n°22.915, 8 février 1983, 't Sas; C.E., n°24.068, 13 mars 1984, Ets viticoles Robert Schmip.
- (3) C.E., n°22.813, 11 janvier 1983, Adams; C.E., n°22.896, 1er février 1983, Rotthier; C.E., n°22.991, 1er mars 1983, Crts Verbruggen; C.E., n°22.993, 1er mars 1983, S.A.Gespafina; C.E., n°23.260, 17 mai 1983, Ullens de Schooten; C.E., n°23.332 et 23.333, 7 juin 1983, Ullens de Schooten; C.E., n°23.556, 11 octobre 1983, Ullens de Schooten; C.E., n°23.557, 11 octobre 1983, Poppers; C.E., n°23.620, 25 octobre 1983, S.A. Immobilière Electrobél; C.E., n°23.763, 6 décembre 1983, Foulon; C.E., n°23.764, 6 décembre 1983, Crts Wittouck; C.E., n°23.772, 6 décembre 1983, De Coster; C.E., n°24.038, 28 février 1984, Lotiver; C.E., n°25.856, 14 novembre 1985, du Chastel; C.E., n°26.197, 20 février 1986, Verbeet.
- (4) C.E., n°22.645, 16 novembre 1982, Van Den Brande; C.E., n°23.029, 15 mars 1983, S.A.Laborec; C.E., n°25.994, 19 décembre 1985, Van Hoeymissen.

Pour renforcer les obstacles à l'extension de la capitale, les auteurs du plan de secteur ont prévu de limiter strictement les extensions et les élargissements des routes d'accès vers Bruxelles afin de ne pas favoriser, par des voies pénétrantes aisées, l'implantation en périphérie de personnes travaillant à Bruxelles (1).

Enfin, on ne peut pas ignorer les pratiques de certaines communes (2) qui, à l'occasion de la délivrance de certains permis de lotir, imposent aux lotisseurs des clauses réservant à l'autorité communale le droit d'accepter ou de refuser les candidats acheteurs de parcelles (3). Cette clause ne stipule pas sur quels critères pourrait être fondée la décision de la commune. Tout porte à croire qu'il s'agit de critères socio-culturels et, plus spécifiquement, linguistiques.

En limitant strictement les zones constructibles, en ne favorisant pas les liaisons routières entre la capitale et les communes périphériques et en tentant par tous les moyens de contrôler la population qui voudrait s'y installer, les autorités flamandes mènent une politique foncière qui fait coïncider les soucis d'ordre urbanistique avec les soucis flamands (4).

(1) Voy. brochure citée supra, pp.6-10.

(2) Ce fut le cas, notamment, de la commune de Rhode- Saint-Genèse.

(3) Malgré nos démarches, nous n'avons pu obtenir qu'une seule convention de ce type. La clause est libellée comme suit :

"Huidige verkoping geschiedt onder volgende opshor- tende voorwaarden :

1° het bekomen van het akkoord door de Gemeente Sint- Genesius-Rode nopens deze verkoop".

(4) Selon les termes mêmes d'une déclaration du Ministère, M. EYSKENS (voy. Le Soir du 6 décembre 1986).

C. Les politiques foncières en faveur d'une catégorie de personnes.

A côté des politiques foncières menées en faveur d'une communauté nationale, on peut observer que des politiques foncières sont instaurées pour une catégorie spécifique de personnes.

1° Le cas de Louvain-la-Neuve.

Nous avons, à plusieurs reprises, évoqué l'expérience de Louvain-la-Neuve en matière de politiques foncières, expérience intéressante à plus d'un titre (1). Une des particularités de cette politique est liée à une certaine ségrégation que la loi lui a imposée ou, plus exactement, qu'elle lui avait imposée.

En effet, sous l'empire de l'article 4 de la loi du 24 juillet 1969 relative au financement de l'acquisition de terrains par l'Université libre de Bruxelles et par l'Université catholique de Louvain, les biens acquis, le cas échéant par la voie de l'expropriation pour cause d'utilité publique, ne pouvaient être aliénés ou cédés par bail quelconque que pour des activités ou des personnes en rapport avec l'Université (2).

(1) Voy. supra, p. 286, pp. 434 et s. et pp. 485 et s.

(2) Loi du 24 juillet 1969, art.4.

Art. 4. : Les immeubles aliénés ou dont l'occupation est consentie à un titre quelconque ne peuvent être affectés qu'aux destinations suivantes :

- a) siège d'une institution à but pédagogique, philosophique, culturel, religieux, médico-social ou de recherche scientifique ;
- b) résidence des membres du personnel de l'Université ou d'une institution visée sous la lettre a ; résidence d'étudiants ou de chercheurs ;
- c) siège d'exploitation ou résidence de personnes qui fournissent régulièrement des biens ou des services soit à l'Université, soit aux personnes ou aux institutions visées sous les lettres a et b ;
- d) siège d'exploitation de services publics ou collectifs du site universitaire ;
- e) résidence des membres du personnel des personnes et organismes visés sous b à d ;
- f) résidence de personnes physiques ayant fait partie pendant dix ans au moins de l'une des catégories visées sous les lettres b à d ;
- g) résidence des membres du ménage des personnes physiques visées sous les lettres b à f et des anciens membres du ménage desdites personnes décédées après leur établissement sur le site universitaire.

Cependant, en 1977 (1), un allègement important fut apporté à cette règle imposant un véritable carcan. L'article 4 de la loi de 1969 fut complété par un alinéa autorisant la construction de tout immeuble à la faveur d'un bail emphytéotique pour autant que sa destination soit conforme aux plans d'aménagement du site universitaire.

Cette ouverture du site, indispensable pour que Louvain-la-Neuve devienne une "vraie" ville, obtenue au terme de longs efforts des responsables de l'Université (2), ne se marquera réellement qu'au fil des années sur un site occupé majoritairement par les personnes auxquelles il était strictement réservé en 1969.

2° Les "snob-zonings" aux Etats-Unis.

Depuis 1975, on assiste à un important contentieux à propos des plans d'aménagement communaux suite à l'utilisation du zonage à des fins d'exclusion sociale (3).

Le plan d'aménagement est fréquemment conçu comme un moyen de réserver certains quartiers de la commune, voire même tout le territoire de la commune, à une population à revenu élevé.

Les "snob-zonings" se créent notamment en prévoyant des parcelles d'une taille minimale allant de deux à quatre acres (d'environ 8.000 à 16.000 m²), en imposant une dimension minimale pour les maisons, en excluant du périmètre d'une zone ou même du territoire de la commune les immeubles collectifs ainsi que les "mobile-homes".

Ces pratiques se rencontrent tout particulièrement dans les Etats du nord-est, principalement dans le New-Jersey et en Pennsylvanie.

(1) Arrêté royal du 18 avril 1977.

(2) Voy. M. WOITRIN, op. cit., pp. 211-212.

(3) Sur cette question, voy. V. RENARD, Etats-Unis, La ségrégation par le zonage, in Etudes financières, 1986, n° 33, pp. 1 - 7.

Suite à des recours introduits devant les tribunaux (1), la Cour Suprême du New Jersey a annulé, par un arrêt du 20 janvier 1983, les plans d'urbanisme local de la commune de Mount Laurel au motif que ceux-ci avaient pour résultat d'interdire clairement l'accès de la commune aux populations à moyens ou faibles revenus.

De plus, la Cour poursuit en énumérant dix principes généraux qui constituent les conditions de fond auxquelles doivent satisfaire les plans d'urbanisme, notamment l'obligation d'établir un plan local de l'habitat garantissant une part suffisante pour la construction d'habitations pour la population à moyen et à faible revenu. Cela va jusqu'à imposer aux communes de prévoir, dans leur territoire, une zone réservée aux "mobile-homes".

Il paraît évident que cette obligation jurisprudentielle n'empêchera nullement les municipalités qui le souhaiteraient de maintenir, au sein du territoire communal, des "snob-zonings" à condition de prévoir également, mais ailleurs, des zones de logements sociaux et moyens.

3° Les lotissements sociaux en Belgique.

A l'instar de ce qui se fait dans de nombreux pays, la Belgique mène une véritable politique foncière en matière de logements sociaux.

Le Code du logement, qui régit ce domaine, prévoit de multiples mécanismes d'intervention foncière : acquisitions de terrains, par voie de l'expropriation pour cause d'utilité publique si nécessaire, en vue de la construction de logements sociaux ou de la constitution de réserves foncières, emprunts, garantie de l'Etat ou des Régions, subventions à la réalisation de l'infrastructure des lotissements sociaux, etc ...

(1) Certains recours sont introduits par des associations de défense contre le racisme.

L'ensemble de ces interventions ne peut bénéficier qu'à une catégorie spécifique de personnes : celles qui n'ont qu'un revenu limité. Plus précisément, les aides diverses ne peuvent être octroyées que pour des logements dits "sociaux", c'est-à-dire des logements, d'une part, d'une superficie de plancher et d'un coût limités et, d'autre part, qui ne sont occupés que par des personnes répondant à des conditions de faibles revenus (1).

Toutefois, afin de ne pas favoriser l'émergence de ghettos, le législateur a prévu que l'aide des pouvoirs publics pouvait également être accordée à la réalisation de lotissements mixtes destinés à la fois au logement social et au logement moyen (2) sous réserve que cette dernière catégorie ne représente pas plus d'un tiers des constructions du lotissement (3).

A cela s'ajoute le fait que, dans la pratique,, nonobstant des règles de contrôle de l'évolution des revenus des occupants de logements sociaux, de nombreux habitants de tels logements y sont maintenus en dépit de l'augmentation de leurs revenus qui ne répondent plus aux conditions initiales (4).

Ceci contribue à donner à ces lotissements une population plus diversifiée que ce que laissait présager initialement la législation relative aux habitations sociales.

Il n'empêche que les mesures de politique foncière prises dans le cadre de cette action des pouvoirs publics le sont, en principe, pour une couche de population assez restreinte.

(1) Voy. not. A.R. du 27 avril 1977 (II) concernant l'octroi de primes pour acquisition d'habitations appartenant au secteur public dans la Région wallonne.

(2) Sur la notion de logement moyen, voy. A.R. du 27 décembre 1959 portant exécution de la loi du 8 mars 1954 tendant à favoriser la construction, l'acquisition et la transformation d'habitations moyennes, part. 5.

(3) Code du logement, art. 33, al. 3.

(4) Ceci est délibérément admis moyennant une augmentation du loyer proportionnellement à celle des revenus du locataire afin, précisément, d'éviter cette ségrégation (Voy., C.E., n°10.118, 26 juin 1963, S.C. de locataires "Le Logis").

CONCLUSIONS.

Nonobstant les époques, les crises politiques, économiques ou sociales, la question foncière reste de manière permanente d'actualité.

D'actualité, certes, mais rarement suffisamment cruciale dans l'esprit des responsables politiques pour les amener à prendre les mesures qui s'imposent en vue de sa solution au moins partielle.

La question foncière, en d'autres termes, est à l'origine d'une abondante littérature tant juridique que philosophique, sociologique ou économique (1), sans pour autant, à de rare exceptions près, susciter, dans le chef des dirigeants politiques, des actions concrètes et d'envergure susceptibles d'atténuer autant que faire ce peut les effets négatifs du problème foncier.

A cet égard, un premier constat nous a motivé dans le choix de notre démarche : le relatif cloisonnement des études sur la question foncière. Cette dernière est la résultante de multiples composantes aux aspects divers. Trop souvent, la réflexion qu'elle suscite présente une connotation unidisciplinaire, tantôt juridique, tantôt économique, tantôt encore philosophique ou sociologique. Or, il paraît évident que la maîtrise de la question foncière nécessite une approche interdisciplinaire.

Comme nous l'avons vu dans le premier livre de cet ouvrage, le marché foncier, c'est-à-dire un reflet économico-financier de la question foncière, s'explique par de multiples facteurs. Facteurs physiques, démographiques, économiques, juridiques ou même psychologiques. Seule une connaissance suffisante de ces mécanismes de formation des prix fonciers peut permettre aux autorités compétentes d'intervenir à bon escient en vue de réguler ce marché foncier trop souvent anarchique. Il va de soi qu'une connaissance de ces mécanisme n'a de sens que si elle se superpose à une maîtrise des données foncières.

Si l'approche interdisciplinaire théorique de la question foncière fait largement défaut, a fortiori a-t-elle peu cours sur le terrain. Il est quelque peu effrayant, à tout le moins surprenant, de constater que de nombreuses réglementations foncières trouvent leur fondement dans les conclusions d'une pseudo-étude de la

question foncière au mépris de la complexité de cette dernière. En tirant des conclusions simplificatrices à l'extrême des statistiques globales niant la multiplicité des situations concrètes, le législateur méconnaît le problème auquel il affirme vouloir apporter une solution.

Même dans un domaine comme celui du droit, on retrouve un cloisonnement similaire à celui relevé précédemment. En effet, l'interdisciplinarité est rarement de mise. Ceci vaut tant pour son élaboration que pour son application. Cela se vérifie tout autant au niveau de la réflexion juridique.

Le deuxième objectif que nous poursuivions, après celui d'une meilleure connaissance du marché foncier, de ces composantes et de ces mécanismes, portait sur l'élaboration d'un inventaire des différents instruments d'intervention foncière de la puissance publique.

Il nous est apparu important de ne pas nous limiter au relevé des mécanismes juridiques propres à la politique foncière, mais de porter notre observation sur tous les outils d'intervention foncière en ce compris les instruments qui ne peuvent être catalogués comme instruments d'action foncière mais qui constituent manifestement des mesures d'effet équivalent.

De la même manière qu'il ne nous paraît pas envisageable de mener une politique foncière sans connaître correctement le problème foncier, il s'avère impensable de penser à conduire une telle politique sans avoir au préalable une connaissance suffisante des multiples types d'intervention que les pouvoirs publics peuvent effectuer.

Cette approche interdisciplinaire au sein des différentes branches du droit se justifie d'autant plus que de nombreuses interventions juridiques ne sont envisagées dans les faits qu'individuellement sans avoir égard aux contradictions, voire même aux incompatibilités qui pourraient exister entre deux ou plusieurs mesures d'action foncière.

Ceci nous a amené à la troisième étape de notre démarche : évaluer les effets de la mise en oeuvre de chacun des instruments juridiques d'action foncière.

Dès l'instant où l'on sait que les mécanismes de formation des prix fonciers incluent dans des proportions parfois importantes le facteur juridique, il est indispensable de s'interroger sur le rôle plus ou moins précis de telle ou telle intervention juridique dans le marché foncier.

Cette interrogation se justifie notamment du fait des effets pervers qui peuvent résulter soit de l'exercice d'un seul de ces instruments, soit, le plus souvent, de la combinaison de deux ou plus de ces outils, combinaison non concertée entre les différentes autorités appelées à les mettre en oeuvre. La détection de ces effets négatifs est bien entendu déterminante dans les options d'action foncière efficace.

Au terme de ces investigations sur les mécanismes complexes du marché foncier, sur les divers instruments juridiques d'action foncière ou d'effet équivalent et sur l'impact de l'utilisation de ces instruments sur les prix fonciers, il convenait de relever les expériences d'actions cohérentes en vue de résoudre le problème foncier.

En effet, si, dans une large mesure, le constat que l'on peut faire à propos des politiques foncières qui sont réellement menées est négatif, il existe cependant un nombre suffisant d'exemples de politiques cohérentes pour tenter de dresser une typologie desdites politiques.

Le fait de pouvoir enregistrer un certain nombre d'expériences effectives de politique foncière est certes encourageant. Cependant, comme nous l'avons observé, ces expériences sont souvent non seulement limitées, mais, de plus, se révèlent presque toujours incomplètes : soit qu'elles se limitent à un territoire peu étendu, soit qu'elles ne mettent en oeuvre qu'un certain type d'intervention foncière sans utiliser l'ensemble des combinaisons possibles, seule manière de mener une politique foncière réellement efficace sur un territoire important.

Le tableau ainsi brossé paraît sombre : méconnaissance du problème foncier, sous-utilisation des instruments d'intervention foncière, actions foncières non coordonnées et parfois contradictoires, politiques foncières rarement menées ou de faible envergure

Il n'y a toutefois pas que des points noirs dans ce constat.

En effet, on peut quand même noter, au terme de ces réflexions sur la politique foncière, certains points positifs.

En premier lieu, le fait que, si les expériences de politiques foncières efficaces sont peu nombreuses, elles existent néanmoins. C'est le cas notamment des actions municipales de quelques villes de par le monde.

Le second enseignement positif que nous retiendrons de notre étude tient au fait que la maîtrise foncière semble possible. Certes, cela ne signifie nullement que cette maîtrise peut être aisément atteinte. Simplement les modalités d'intervention efficace sont connues.

Il est vrai que les possibilités de se rendre réellement maître du foncier diffèrent pour les autorités publiques selon les régions.

C'est ainsi que dans certains pays, notamment des pays du tiers monde, l'existence de vastes étendues de terres vacantes ou sans maître alliée à leur nationalisation ou leur quasi-nationalisation confère aux responsables politiques le pouvoir de mener une politique foncière globale et cohérente.

En revanche, les autorités publiques de pays comme la plupart des pays européens n'ont plus la possibilité matérielle de mener des politiques foncières d'envergure, à l'exception toutefois des municipalités qui s'y sont prises il y a plus d'un siècle. Cela ne peut cependant justifier un immobilisme irréaliste face aux mutations permanentes de notre société.

Si les instruments d'actions foncières permettent d'envisager une maîtrise foncière à la mesure des possibilités réelles aux mains de chaque pouvoir public concerné, l'inaction ou l'insuffisance des actions trouvent son origine ailleurs que dans l'inefficacité des outils d'intervention.

Ceci n'est pas spécifique à la politique foncière. Sans être le propre de toute politique publique, il est fréquent de constater que l'inexistence d'actions effectives dans tel ou tel domaine résulte de l'absence de volonté réelle et non dans des lacunes des techniques d'intervention de la puissance publique.

La politique foncière n'échappe pas à ce phénomène. La question foncière ne semble guère motiver les responsables politiques. Il est vrai que les actions foncières sont souvent impopulaires. Dès lors, les pouvoirs publics se satisfont la plupart du temps d'un immobilisme sans grands risques apparents.

Ce ne sera donc que par le biais d'une prise de conscience des responsables politiques de l'importance des enjeux fonciers que la politique foncière deviendra effective. En d'autres termes, du moins pour les pays dits "démocratiques", cette politique foncière sera une réalité le jour où l'immobilisme des pouvoirs publics se verra sanctionné par les citoyens eux-mêmes.

Ce jour-là est-il une utopie?

Nous ne le pensons pas. En effet, les deux dernières décennies nous ont montré que des questions qui, jusque là, n'avaient pas retenu l'attention de la plupart des dirigeants politiques, avaient pris une importance telle aux yeux de certains citoyens que le monde politique n'a pu les ignorer plus longtemps. Ce fut le cas de la préservation du patrimoine bâti, d'une part, et la protection de l'environnement, d'autre part.

La question foncière est étroitement liée, sous certains aspects, à la politique d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Elle l'est également, par voie de conséquence, à cette politique, de protection de l'environnement. Or, c'est la population, en tout cas une franche importante de la population qui a conduit le monde politique à ne plus ignorer ces exigences de nos sociétés.

Ce qui fut possible dans le domaine de l'aménagement du territoire et surtout dans celui de la protection de l'environnement pourrait l'être également dans le domaine foncier.

Il reste cependant à convaincre la population de la nécessité d'une telle exigence vis-à-vis du monde politique. Ce ne sera certainement pas chose aisée, car nous touchons là un domaine qui, pour beaucoup, est sacré: celui de la propriété privée.

A cet égard, 1789, c'était hier!

ANNEXE
ILLUSTRATION D'UNE POLITIQUE FONCIERE COMMUNALE

Introduction.

Pour illustrer la manière dont une commune pourrait mener une politique foncière, il nous est apparu intéressant de l'envisager le plus concrètement possible en nous référant à l'exemple d'une commune déterminée.

Cependant, il ne nous était pas possible dans le cadre de cette étude de procéder à une analyse fouillée de la situation foncière d'une commune et d'émettre des propositions concrètes d'interventions en vue d'une politique foncière communale.

C'est la raison pour laquelle nous avons opté pour une formule qui combine à la fois la récolte de données réelles et la technique de simulation. Nous avons en effet choisi une commune pour laquelle nous avons pu bénéficier de données réelles, données à partir desquelles nous raisonnerons librement sans tenir compte de faits, contraintes ou options variés que nous ne connaissons pas et qui, bien évidemment, influenceraient probablement dans des sens divers notre analyse. Il conviendra donc de garder en permanence à l'esprit le fait que notre réflexion garde un aspect abstrait nonobstant le support concret de sa présentation.

La commune qui a retenu notre attention est celle de Rixensart (fusion des anciennes communes de Genval, Rixensart et Rosières), commune du Brabant wallon, à quelques 15 km au Sud-Est de Bruxelles, comptant en 1985 environ 20.000 habitants. Il s'agit d'une commune qui reste en expansion et qui continue d'attirer régulièrement des particuliers en raison de son caractère résidentiel et de sa proximité de Bruxelles à laquelle elle est reliée tant par autoroute que chemin de fer (deux gares). C'est une commune qui attire également les entreprises pour l'implantation de leur siège administratif dans des sites de standing.

Dès lors, la commune de Rixensart se présente aujourd'hui comme une commune dans laquelle une politique foncière se justifie avec une particulière évidence (*).

Une politique communale devrait être menée en deux étapes : une étape de recueil de données et de prise de conscience de la situation foncière de la commune et une étape d'interventions.

(*) Nous voudrions remercier les autorités communales de leur collaboration, leur urbaniste-conseil, le bureau d'études CREAT (U.C.L.) qui nous a fourni les données planologiques aussi que les rapports rédigés par lui dans le cadre de l'élaboration du plan directeur de Rixensart et Mme A. ANTHOON qui a colorié les cartes.

Section 1 : La connaissance de la situation foncière.

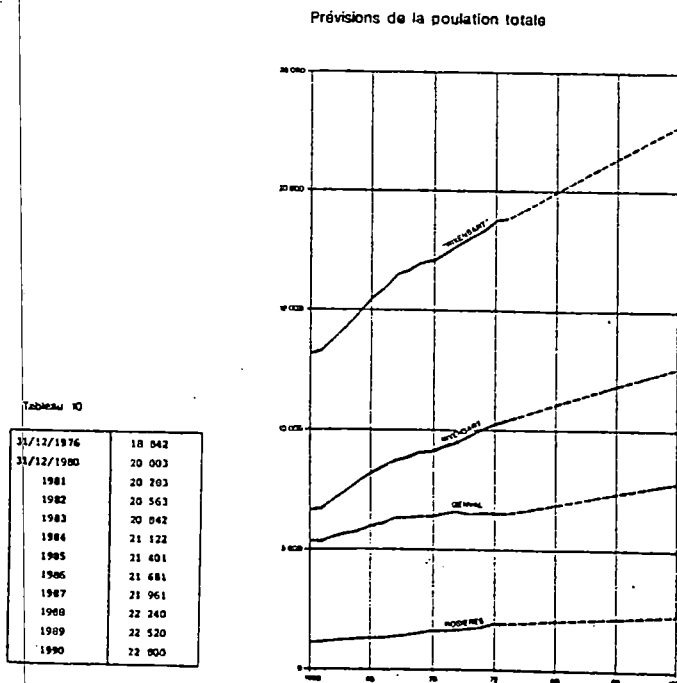
Pour connaître la situation foncière d'une commune, il y a lieu d'une part, de se référer à des données socio-économiques et, d'autre part, de prendre en compte les différentes prescriptions urbanistiques découlant notamment et essentiellement des plans d'aménagement.

§ 1 Les données socio-économiques.

A. Les données démographiques.

Au niveau de l'évolution démographique, Rixensart reste une des communes qui connaît un accroissement constant de sa population, même si cette croissance tend à ralentir. Les prévisions sont de l'ordre d'une augmentation annuelle avoisinant les 250 habitants par an pour atteindre un total d'environ 25.000 habitants en l'an 2000.

Figure 33 : Prévision d'évolution de la population (source CREAT 1979)



Compte tenu de la superficie du territoire communal (1.753,02 ha), cela nous donne actuellement une densité supérieure à 1140 h/km², soit, par rapport aux autres communes du Brabant wallon par exemple, une forte densité.

B. Le niveau de vie de la population.

La commune de Rixensart fait partie de la trentaine de communes belges dont les habitants ont le niveau de vie le plus élevé (1).

Cela se marque notamment par le fait que le modèle de construction le plus répandu est sans conteste la villa unifamiliale isolée. En 1970, près de 8.390 des logements privés étaient constitués de maisons unifamiliales dont une majorité de villas isolées.

C. Les communications.

La commune de Rixensart est particulièrement bien desservie en voies de communication.

Au niveau routier, outre la présence de l'autoroute Bruxelles - Namur - Luxembourg qui traverse l'est de la commune, une voie de grande communication (N.430) relie les anciennes communes de Rixensart et de Genval à Bruxelles.

Le territoire communal est également desservi par le chemin de fer (la ligne Bruxelles - Namur - Luxembourg) et comporte deux gares (Genval et Rixensart).

(1) Voy. H. van der HAEGEN et D. VANNESTE, La typologie des communes belges selon le niveau de vie, Bulletin trim. du Crédit Communal de Belgique, n°157, juillet 1986, pp.59 à 63.

§ 2. Les données foncières.

A. L'évolution des prix des terrains à bâtir.

Tableau 6 : Evolution du prix au m2 des terrains à bâtir dans la commune de Rixensart (1972-1982).
(source : T. HANQUET) (1).

1972	1.006
1973	1.034
1974	753
1975	785
1976	1.099
1977	1.147
1978	1.163
1979	1.047
1980	854
1981	660
1982	755

D'après les indices ANHYP relatifs à l'évolution des prix des terrains à bâtir dans l'arrondissement de Nivelles, on a assisté en 1984 à une hausse des prix en raison notamment d'une forte hausse de la demande de parcelles puisque le niveau de vente de 1982 a été dépassé de près de deux-tiers (2). Ce phénomène a dû, selon toute probabilité, toucher également la commune de Rixensart où les prix de 1982 ont probablement augmenté légèrement en 1984 pour se stabiliser en 1985.

B. L'évolution de l'offre de terrains à bâtir.

Cette offre peut être déterminée de plusieurs manières selon que l'on tient compte de l'offre réelle ou de l'offre potentielle.

L'offre réelle est constituée des parcelles de terrains à bâtir effectivement en vente actuellement.

L'offre potentielle actuelle est constituée des parcelles actuellement à bâtir, c'est-à-dire sises dans des lotissements non périmés ou situés en zone constructible aux plans d'aménagement et implantés le long de voirie suffisamment équipées.

(1) Th. HANQUET, Etude du prix du terrains à bâtir dans l'arrondissement de Nivelles, op. cit., pp. A5 - A6.

(2) ANHYP, Valeurs immobilières, avril 1986, p.19.

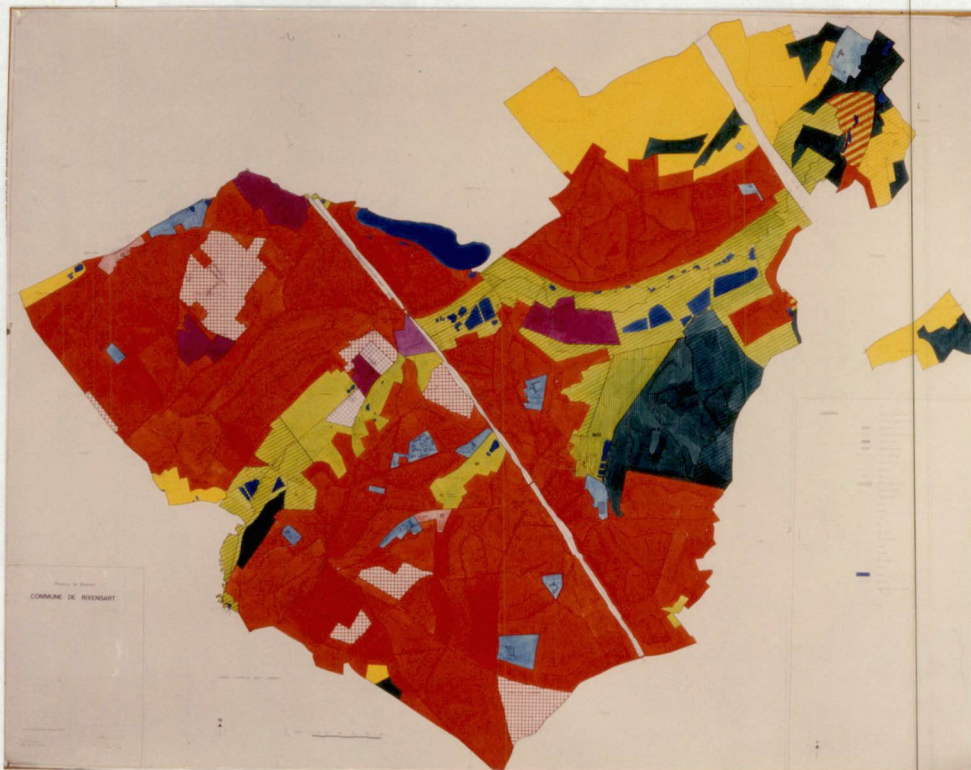
Enfin, l'offre potentielle totale est constituée des parcelles actuellement ou potentiellement à bâtir ce qui couvre non seulement l'offre potentielle actuelle, mais également tous les terrains qui, dans l'avenir, pourraient être constructibles soit après viabilisation s'ils sont repris dans une zone constructible aux plans d'aménagement, soit en vertu d'une dérogation à la prescription urbanistique imposant une servitude non aedificandi.

Ceci nous amène à la représentation cartographique de cette situation.

En effet, pour apprécier et déterminer l'offre foncière, il convient de visualiser très concrètement la situation foncière de la commune au regard notamment de la situation existante de fait et de droit, c'est-à-dire, en ce qui concerne cette dernière notamment et principalement, celle qui découle des plans d'aménagement.

Le premier plan sur lequel on se fondera est le plan de secteur qui, comme nous l'avons vu précédemment (1), s'impose aux autorités publiques notamment lorsque, ultérieurement elles élaborent des plans communaux d'aménagement.

Carte 2 : Extrait du plan de secteur de Wavre - Jodoigne - Perwez relatif au territoire de la commune de Rixensart (2).



(1) Voy. supra, p. 114.

(2) Pour la légende, voy. A.R. du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et à la mise en oeuvre des projets et des plans de secteur et les articles 166 et s. du Code wallon.

Commentaires.

Ce qui frappe immédiatement à l'examen du plan de secteur, c'est l'importance des zones d'habitat (en rouge). Rappelons toutefois que le fait d'être en zone d'habitat au plan de secteur ne signifie pas nécessairement que le terrain est constructible. En effet, l'article 5.1.0. de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 et l'article 170 du Code wallon disposent que : "les zones d'habitat sont les zones destinées à la résidence ainsi qu'aux activités de commerce, de service, d'artisanat et de petite industrie, pour autant qu'elles ne doivent pas être isolées dans une zone prévue à cet effet pour des raisons de bon aménagement, aux espaces verts, aux établissements socio-culturels, aux équipements de service public, aux équipements touristiques, aux exploitations agricoles."

Ce sera notamment le rôle des plans communaux d'aménagement de préciser l'affectation effective des zones d'habitat au plan de secteur.

A cet égard, la commune de Rixensart s'est dotée d'une série de plans particuliers d'aménagement :

- P.P.A. de "Maubroux" (les papeteries)
- P.P.A. de Rosières I.
- P.P.A. de Rosières II.
- P.P.A. de Plagniau.
- P.P.A. du Grand Cortil.
- P.P.A. du Poirier - Dieu.
- P.P.A. de la Manteline.

Carte 3 : P.P.A. de "Maubroux".



Carte 4 : P.P.A. de Rosière I.



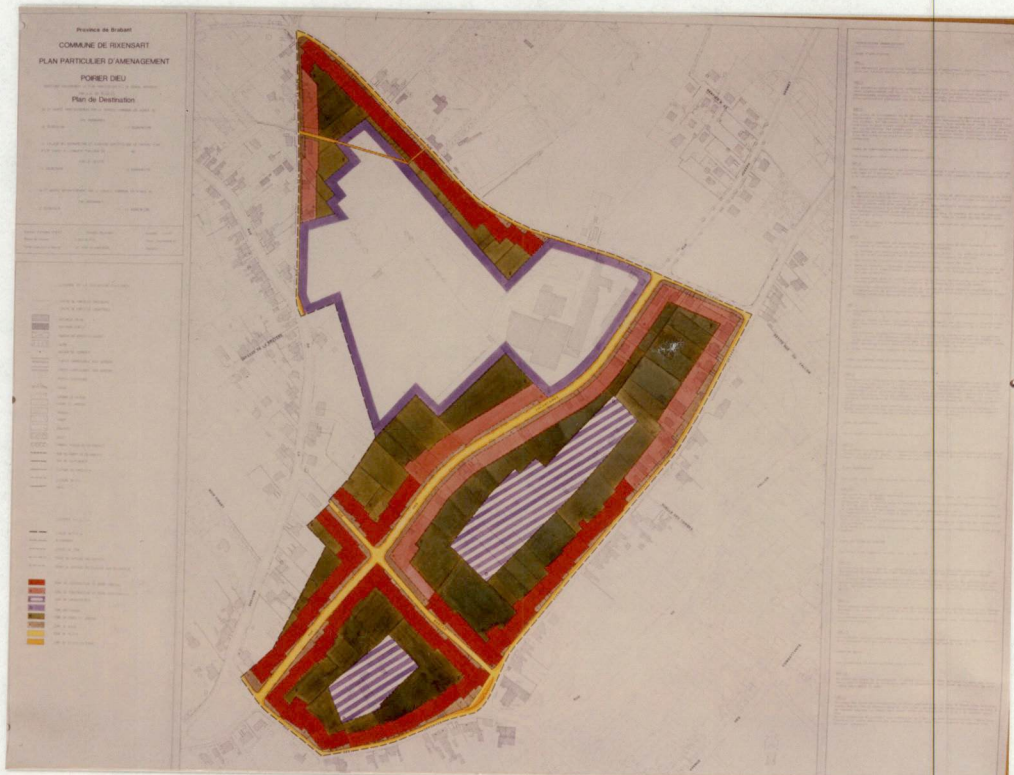
Carte 5 : P.P.A. de Rosière II.



Carte 6 : P.P.A. de Plagniau.



Carte 7 : P.P.A. de Poirier - Dieu.



Carte 8 : P.P.A. de la Manteline.



Carte 9 : Synthèse du plan de secteur et des P.P.A.



Commentaires.

Comme on le constatera, ces plans particuliers d'aménagement précisent clairement l'affectation générale du plan de secteur.

Si l'on veut synthétiser les prescriptions réglementaires d'affectation du sol, on reproduira utilement les plans communaux d'aménagement sur le plan de secteur. Cela donne donc un plan de synthèse de la commune de Rixensart dont l'affectation de certaines parties du territoire est donnée par des plans particuliers d'aménagement et celle du solde par le plan de secteur.

De cette carte de synthèse confrontée aux données de la situation existante de fait, on pourra visualiser l'offre foncière potentielle totale au regard des plans d'aménagement.

Carte 10 : Orthophotoplan de la Commune de Rixensart (1979)
(source WALPHOT S.A.).



Carte 11: Terrains à bâtir et non bâtis dans la commune de Rixensart.



La carte des terrains à bâtir non bâtis devrait, en fait, être complétée par des indications quant aux zones qui, nonobstant leur caractère non aedificandi au regard des prescriptions des plans d'aménagement, pourraient faire l'objet d'une construction moyennant l'obtention d'une dérogation.

Il s'agit d'un travail délicat à effectuer dans lequel le pouvoir discrétionnaire de l'administration communale et régionale est important. En effet, pour rappel (1), les dérogations aux prescriptions du plan de secteur peuvent être accordées, mais ne doivent pas l'être nécessairement. Les administrations, à supposer bien entendu que l'on soit dans les conditions légales et réglementaires pour l'accorder, peuvent légalement refuser l'octroi d'une dérogation.

Il appartient donc à l'administration communale d'examiner attentivement les prescriptions des plans d'aménagement applicables à son territoire et de déterminer les terrains qui, selon elle, pourraient bénéficier d'une éventuelle dérogation en vue de les rendre constructibles.

(1) Voy. supra, p. 142.

A partir de cette carte des terrains à bâtir, on pourra déterminer de manière assez précise, l'offre potentielle actuelle de terrains à bâtir composés des parcelles non bâties comprises dans les lotissements non périmés et des parcelles libres situées en zone d'habitat et implantées le long d'une voirie suffisamment équipées (pour répondre aux critères de qualification de terrains à bâtir) (1).

Sur base des données du plan directeur de Rixensart, on peut estimer les réserves de terrains actuellement à bâtir comme suit :

Tableau 7 : Evolution des réserves foncières période 1978 - 1982. (Source : CREAT 1982).

Numérotations des quartiers	GENVAL					ROSIERES		RIXENSART									
	00	01	02	03	04	00	09	00	01	02	03	04	09	10	11		
Parcelles dans lotissements en 1978	66	146	38	53	13	29	3	6	42	20	30	197	132	140	16	931	
Autres terrains à bâtir en 1978 (2)	52	34	5	16	7	6	8	42	8	16	5	70	18	71	21	379	
Constructions nouvelles de lotissements	-	21	-	6	3	30	-	2	3	7	-	9	33	9	6	129	
Parcelles produites par lotissements nouveaux	5	9	9	10	2	9	-	2	4	5	2	4	-	12	-	73	
Parcelles dans lotissements en 1982	75	136	47	65	12	19	4	11	44	23	33	194	99	146	16	924	
Autres terrains à bâtir en 1982 (2)	47	25	2	6	5	2	-	40	4	11	3	66	-	49	-	260	
Divisions de biens (3)	4	2	2	8	-	11	1	5	1	5	1	2	-	5	6	53	

(1) Voy. supra, p.370.

(2) L'estimation du nombre de ces terrains provient de l'application d'une superficie moyenne de 10 ares par lot produit à partir des parcelles libres, situés en zone d'habitat et implantés le long de voiries suffisamment équipées.

(3) On entend par division de bien, des lotissements non soumis à permis de lotir (par sortie d'indivision, donation, etc...).

C. Les grands propriétaires fonciers publics ou privés.

Enfin dernière information importante dans le cadre de la détermination de l'offre : la connaissance de l'identité des propriétaires de terrains. Plus spécifiquement, il est important pour une commune qui veut mener une politique foncière de connaître les grands propriétaires fonciers c'est-à-dire les propriétaires de superficies importantes sur le territoire communal.

Cela vaut tant pour les propriétaires privés que pour les propriétaires publics. Du côté du secteur privé, on relèvera les grandes propriétés familiales et les propriétés des groupes immobiliers et financiers (banques, compagnies d'assurances, ...). Ces derniers auront, en principe, une stratégie spéculative (1). Du côté du secteur public, on tiendra compte plus particulièrement des propriétés appartenant à certains organismes d'intérêt public qui peuvent se comporter de manière similaire aux groupes privés.

Il est important donc de connaître les grands propriétaires et leurs possessions tout particulièrement en ce qui concerne évidemment les terrains constructibles actuellement ou potentiellement.

(1) Voy. sur cette question, C. de LEUSE, La stratégie foncière des grands groupes, Etudes foncières, n°15, 1982, pp. 39-41.

ADEF, Les grands propriétaires fonciers urbains - major urban land owners : France - Grande Bretagne, Paris, 1986, 144 p.

Carte 12 : Les propriétés des grands propriétaires dans la commune de Rixensart.



Carte 13 : Les propriétés des pouvoirs publics.



D. La demande foncière.

Il est toujours délicat d'estimer correctement la demande foncière en raison des fluctuations qu'elle peut connaître en fonction, comme nous l'avons vu (1), de multiples facteurs.

Les perspectives démographiques sont évidemment importantes : la commune de Rixensart estime qu'elle atteindra $\pm$ 25.000 habitants en l'an 2000. Ce chiffre n'est pas illusoire au regard des perspectives de population dans l'arrondissement de Nivelles dégagées par l'Institut National de Statistique (2). Cependant, selon ces mêmes perspectives, la population devrait décroître dans l'arrondissement à partir de 1998 pour atteindre en l'an 2025 un taux équivalent à $\pm$ 95 % de la situation actuelle.

Il est évidemment impossible de dire avec précision ce que sera la situation démographique de Rixensart dans les années à venir. Rien, toutefois, ne permet d'affirmer qu'elle ne connaîtra pas une évolution similaire à celle projetée pour l'ensemble de l'arrondissement de Nivelles.

Dès lors, la commune doit s'attendre à ce que sa population augmente jusqu'à l'an 2000 dans une proportion de l'ordre de 6 à 7 % pour ensuite perdre en 25 ans environ 10 % du chiffre atteint en l'an 2000. Il convient d'être attentif au fait que ce qui compte, c'est le nombre de ménages plus que le nombre d'habitants.

Il n'y a cependant pas que le facteur démographique qui peut influencer la demande foncière. Celle-ci peut varier en fonction de l'évolution du mode d'habitat. Si, durant les 25 années prochaines, les appartements dans des immeubles en copropriété tendent à être de moins en moins occupés au bénéfice de la maison unifamiliale, la commune de Rixensart, à proximité de Bruxelles, pourrait enregistrer une évolution dans la demande de terrains à bâtir.

Il n'y a pas que l'habitat qui est consommateur foncier. L'installation de bureau peut également jouer un rôle important dans les prochaines années suite au mouvement auquel nous assistons de l'implantation dans des sites prestigieux des sièges administratifs de sociétés. La commune de Rixensart est certainement, à plus d'un égard, très attractive dans cette perspective.

(1) Voy. supra, pp. 63 et s.

(2) Voy. supra, p. 25.

On peut donc tabler, semble-t-il, pour les 20 prochaines années sur le maintien d'une demande foncière certaine sur le territoire de la commune.

Section 2 : Quelle stratégie communale ?

La détermination d'une stratégie foncière communale doit avant tout être fondée sur les objectifs que la commune veut se donner quant à l'aménagement et le développement de son territoire. La poursuite de ces objectifs exige la mise en place de mesures d'intervention foncière.

§ 1. Les objectifs.

Il ne nous appartient pas de nous substituer à l'autorité communale quant aux objectifs qu'elle poursuit. Ces objectifs peuvent aller dans de multiples sens : développement de la vocation résidentielle de la commune, expansion de l'implantation de sociétés, amélioration de la qualité de la vie par la protection des espaces naturels, développement des équipements communautaires et de service public, etc...

Il est évident que la stratégie foncière que la commune pourrait mener, différera fondamentalement selon les options retenues.

En général, les communes traduiront leurs options et leurs programmes d'aménagement dans le plan directeur (1).

§ 2. Les mesures d'intervention foncière.

Les mesures d'intervention foncière que la commune pourrait mettre en oeuvre sont celles que nous avons abondamment développées dans le livre II et dans la partie I du livre III de cette étude.

(1) Sur la notion de plan directeur, voy. supra, pp. 104 et s.

A. Les mesures d'affectation du sol.

La commune , en fonction des objectifs qu'elle poursuit, pourra prendre une série de mesures d'affectation du sol selon trois procédés distincts :

- l'élaboration de plan(s) ou de schéma(s) d'aménagement(s) communal(aux).
- la révision des plans d'aménagement existants.
- l'octroi de permis en dérogation aux prescriptions des plans.

1. L'élaboration de plans ou schémas d'aménagement communaux.

Nonobstant le fait que le plan de secteur règle les grandes options de l'affectation du sol du territoire de la commune, de nombreuses questions ne sont pas tranchées à ce niveau de planification spatiale quant à l'affectation du sol.

Ceci vaut tout particulièrement pour les zones d'habitat dont l'affectation diversifiée prévue par la réglementation en vigueur est telle que, dans de nombreux cas, elle nécessite une précision. Ceci vaut a fortiori pour les zones d'extension d'habitat.

Les zones en principe non aedificandi ne doivent pas non plus être négligées si l'on pense, par exemple, aux reconversions de plus en plus fréquentes de zones agricoles en golfs ou de zones de parcs en sites prestigieux d'implantation de sociétés commerciales.

La marge de manoeuvre du pouvoir communal est donc peut-être plus large qu'il n'y paraît à première vue.

Les plans d'aménagement communaux et, plus spécifiquement, les plans particuliers d'aménagement, pourront davantage traduire les objectifs de la commune quant à son développement que ne le fait actuellement le plan de secteur.

En général, les plans particuliers d'aménagement arrêteront plus aisément des affectations restreignant les potentialités du plan de secteur que des affectations étendant celles-ci. En effet, comme nous l'avons vu (1), la dérogation que le plan communal peut apporter au plan de secteur a nécessairement une portée limitée. Alors que le fait de classer, par exemple, une partie d'une zone d'habitat au plan de secteur en zone d'espace vert au plan particulier d'aménagement respecte le principe de la

(1) Voy. supra, pp. 124 et s.

compatibilité des deux plans, si le plan particulier d'aménagement veut étendre une zone d'habitat dans le périmètre d'une zone agricole au plan de secteur, on considérera, en principe, qu'il s'agit d'une modification irrégulière et non d'une dérogation.

Si, par le biais des plans particuliers d'aménagement, l'autorité communale peut restreindre les potentialités théoriques du plan de secteur, elle le fera néanmoins dans le respect des droits des propriétaires faute de quoi elle devra accepter d'indemniser ceux qui seraient victimes d'une moins-value d'urbanisme au sens de l'article 37 de la loi du 29 mars 1962 ou de l'article 34 du Code wallon (1). Il se peut donc que la commune accepte délibérément de classer en zone non aedificandi des terrains ayant manifestement les caractéristiques de terrains à bâtir en sachant qu'elle devra indemniser partiellement les propriétaires. On peut cependant imaginer qu'elle le fera exceptionnellement en raison de contingences financières qui sont les siennes.

Dans la valorisation de certains terrains ou inversement dans le choix des emplacements frappés de restrictions par rapport aux prescriptions du plan de secteur, la tentation pourrait être grande dans le chef de la commune de privilégier les terrains lui appartenant. Ce n'est évidemment pas ce critère qui doit être déterminant. La localisation de ses choix d'aménagement doit être envisagée dans une optique d'optimisation au regard de l'ensemble des enjeux, sans privilégier à tout prix la rentabilité financière des décisions pour la commune.

Signalons que ce que la commune peut faire par le biais des plans particuliers d'aménagement peut également se faire par le biais d'un plan directeur d'aménagement ou d'un schéma directeur d'aménagement notamment, dans ce dernier cas, pour les zones d'extension d'habitat. La portée juridique de tels documents est cependant réduite par rapport à celle des plans particuliers d'aménagements (2).

2. La révision des prescriptions existantes d'affectation du sol.

Parallèlement à l'élaboration des outils de planification spatiale tendant à préciser et interpréter les prescriptions du plan de secteur, rien n'exclut que la commune s'efforce d'obtenir la révision partielle du plan de secteur.

(1) Voy. supra, pp. 364 et s.

(2) Voy. supra, p. 115.

Elle pourrait, conformément à la procédure prévue par la loi organique et le Code wallon (1) demander que certaines zones du plan de secteur soient modifiées pour les mettre en concordance avec les objectifs d'aménagement que la commune poursuit aujourd'hui.

De même, pour autant bien entendu qu'elle rentre dans les conditions pour le faire, la commune pourrait demander l'autorisation d'élaborer un plan particulier d'aménagement en vue de réviser tout ou partie d'un permis de lotir (2). Toutefois, ce type d'intervention devra rester exceptionnel non seulement eu égard aux conditions très strictes auxquelles il est soumis, mais aussi en raison des répercussions financières de l'obligation corollaire d'indemniser les propriétaires.

3. L'octroi de permis dérogatoires.

Enfin, toujours dans le cadre des mesures d'affectation du sol, la commune pourrait modaliser les prescriptions du plan de secteur interdisant de construire sur certains terrains en accordant néanmoins une autorisation par dérogation (3).

Ces permis resteront exceptionnels sous peine de vider de pas mal de sens les prescriptions du plan de secteur. Cependant le rôle de ces permis dérogatoires n'est pas négligeable particulièrement en ce qui concerne la possibilité d'implanter des équipements communautaires et de service public en dehors non seulement des zones qui leur sont spécifiquement réservées, mais également en dehors des zones d'habitat par exemple (4). Cela permettrait à la commune d'acquérir des terres agricoles à leur valeur vénale pour y réaliser une infrastructure communautaire.

De nouveau, il convient d'insister sur le caractère exceptionnel d'une telle mesure et sur le fait que la commune ne devrait y recourir que dans le strict respect de ses objectifs d'aménagement.

B. Les mesures d'acquisition du sol.

La politique d'acquisitions foncières que pourrait mener la commune peut être fonction de plusieurs facteurs.

(1) Voy. supra, pp. 122 et s.

(2) Voy. supra, p. 120.

(3) Voy. supra, pp. 126 et s.

(4) Voy. supra, p. 127.

Le premier est évidemment ses besoins propres. Il est évident qu'elle devra acquérir, si elle n'en est déjà propriétaire, les terrains nécessaires à la réalisation des équipements dont elle sera maître de l'ouvrage. Il s'agit, dans ce cas, d'une politique minimaliste d'acquisition.

Si l'autorité communale est convaincue de la nécessité de mener réellement une politique foncière, elle devra envisager des acquisitions foncières en vue de constituer une réserve foncière et/ou de retirer du marché spéculatif certains terrains qui, dans l'avenir, pourraient y apparaître.

Il est à noter que de telles acquisitions ne peuvent se faire par le biais de l'expropriation pour cause d'utilité publique, si ce n'est à l'occasion du recours à l'expropriation par zone (1) qui nécessite néanmoins dans la pratique qu'une partie des biens expropriés soit affectée à un usage d'intérêt public. En effet, la constitution de réserves foncières n'est pas considérée en droit belge comme d'utilité publique.

Enfin, autre élément dont la prise en compte est importante dans le choix de la politique d'acquisition : la situation financière de la commune. Bien que le patrimoine privé de la commune constitue un actif non contestable, le fait d'immobiliser des sommes relativement importantes pour l'acquisition de terrains - que ce soit sur fonds propres ou par le recours à l'emprunt - peut constituer un problème à court terme pour la commune, et à moyen terme si elle ne valorise pas ses réserves foncières, par exemple, en les mettant à disposition des usagers potentiels par le biais de contrats d'emphytéose.

C. les mesures de mise à disposition du sol.

Pour envisager des mesures particulières de mise à disposition du sol, encore faut-il que la commune en ait dans son domaine privé. Or, en l'espèce, son patrimoine est particulièrement réduit. Si l'on se réfère à la carte des grandes propriétés, on se rend immédiatement compte que les terrains appartenant à la commune sont dérisoires.

La situation est à peine meilleure si l'on tient compte d'organismes proches de la commune à savoir le centre public d'aide sociale (C.P.A.S.) ou la société agréée de logement social (la société coopérative Le Logis).

Il n'empêche que sur ces terrains, le recours à la formule de la cession en emphytéose selon les modalités que

(1) Voy. supra, pp. 193 et s.

nous avons développées précédemment (1) peut être l'amorce d'une politique à long terme.

En effet, si la commune combine politique d'acquisition foncière et politique de cession en emphytéose, elle peut, en quelques 20 ou 25 ans, se retrouver à la tête d'un patrimoine foncier important dont elle contrôle l'usage tout en retirant une rentabilité financière non négligeable.

D. Les mesures de récupération des plus-values d'urbanisme.

Parmi les mesures de récupération des plus-values d'urbanisme que nous avons examinées précédemment (2), toutes ne dépendent pas uniquement de l'initiative communale. Si nous nous limitons à celles que peut utiliser l'autorité communale, nous retiendrons comme étant les plus marquantes :

- la taxe de recouvrement de frais de voirie,
- la taxe sur les terrains à bâtir non bâtis,
- l'imposition de charges d'urbanisme.

1. La taxe de recouvrement de frais de voirie.

Compte tenu du fait que la commune de Rixensart n'a pas opté pour la taxe communale d'urbanisation (3), il lui est loisible d'opter pour un règlement-taxe assurant le recouvrement total ou partiel des frais de création ou d'amélioration de la voirie.

Le plan directeur de la commune prévoit une série de mesures d'amélioration des communications nécessitant des aménagements de voirie dont le financement au moins partiel pourrait être atteint de cette manière (4).

2. La taxe sur les terrains à bâtir non bâtis.

Conformément aux dispositions de la loi organique et du Code wallon, la commune peut adopter un règlement-taxe sur les parcelles non bâties sises dans des lotissements non périmés et un règlement-taxe sur les parcelles à bâtir non bâties hors lotissements (5).

(1) Voy. supra, pp. 293 et s.

(2) Voy. supra, pp. 307 et s.

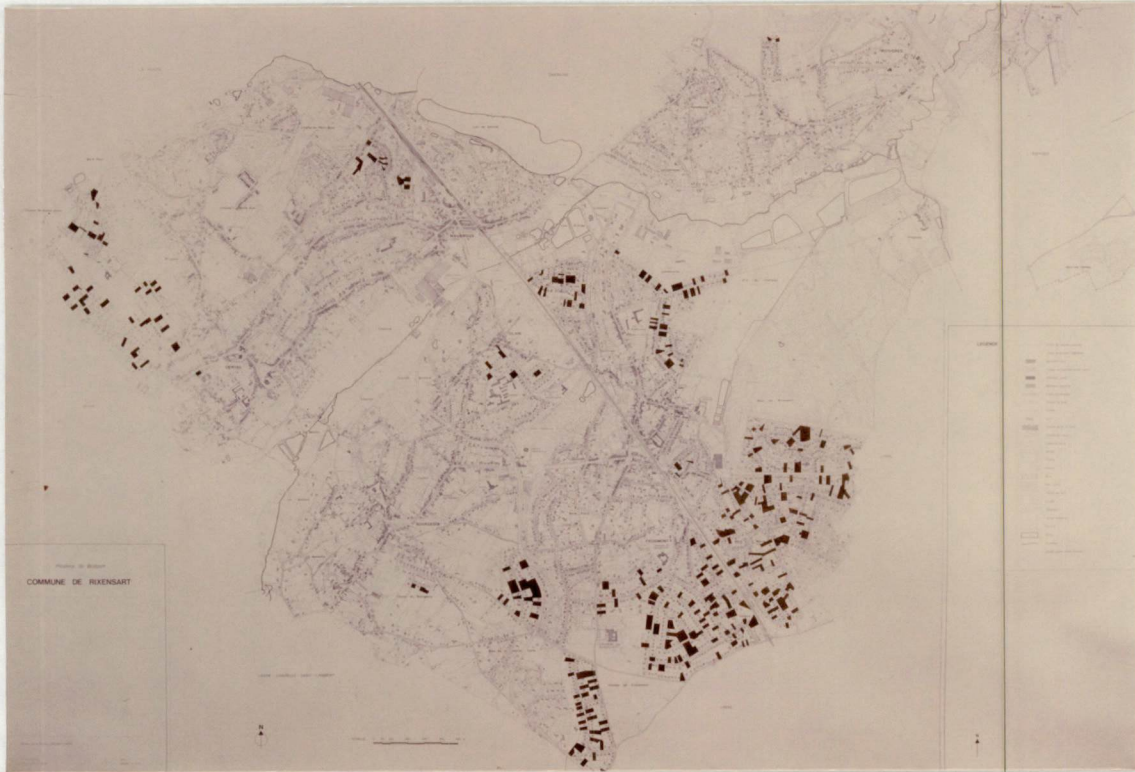
(3) Voy. supra, pp. 309 et s.

(4) Plan directeur de la commune de Rixensart, Rapport de troisième phase, CREAT, déc. 1982, pp.4.13 - 4.36.

(5) Voy. supra, pp. 326 et s.

Comme nous l'avons vu, cette mesure est utilisée dans un double but : obtenir des rentrées financières et lutter contre la rétention foncière.

Carte 14 : Terrains non bâtis sis dans des lotissements non
périmés.



Si, à ces terrains, on additionne ceux qui ont les caractéristiques de terrains à bâtir tout en étant hors lotissement, on arrive à un chiffre de l'ordre supérieur à 1.000 parcelles taxables (1).

La commune de Rixensart taxe actuellement les parcelles non bâties sises dans les lotissements non périclimes. Après avoir opté pour une taxation au prorata du nombre de mètres courants de façade (250,- FB / le m.c.), les responsables communaux lui ont préféré la taxation forfaitaire de 2.500,- FB par parcelle. Compte tenu des exonérations, plus de 700 parcelles sont actuellement visées ce qui rapportent annuellement une somme d'environ 1.750.000,- F.B.

Quant à savoir si la taxe est imposée dans un but d'obliger les propriétaires à vendre, c'est une autre question. Manifestement l'offre actuelle est nettement supérieure à la demande, et ce pour quelques années encore. On ne peut donc parler actuellement de l'existence d'un phénomène de rétention de terres à bâtir sur le territoire de la commune, phénomène qui justifierait l'application de la taxe.

Il est évident, comme nous l'avons souligné précédemment (2) que cette taxe est répercutée presque automatiquement sur le prix de vente des terrains, contribuant ainsi à hausser les valeurs foncières dans la commune.

Par ailleurs, à supposer qu'il y ait un réel phénomène de rétention, le montant exigé est insuffisant pour inciter réellement un propriétaire à vendre.

3. Les charges d'équipement.

Dernière possibilité de récupérer tout ou partie des plus-values d'urbanisme : imposer aux promoteurs des charges d'équipement.

Nous avons vu que le procédé le plus couramment utilisé consistait à imposer au lotisseur, dans le permis de lotir, l'obligation d'équiper le lotissement à ses frais (voiries et autres équipements). Cependant, comme nous l'avons souligné (3), imposer des charges d'urbanisme trop lourdes non seulement se répercute au niveau des prix des parcelles, mais peut constituer une mesure d'aménagement très discutable. Il conviendra donc d'être prudent dans l'importance des charges imposées.

(1) Voy. les chiffres que nous avons donnés concernant l'offre foncière (voy. supra, p. 520).

(2) Voy. supra, pp. 442 et s.

(3) Voy. supra, pp. 440 et s.

Les autres procédés d'imposition des charges d'équipement ne sont pas à négliger, notamment à l'occasion des permis de valorisation de toutes les zones d'extension au plan de secteur. Il s'agit d'un moyen efficace de faire prendre en charge par les promoteurs une partie des frais d'aménagement et d'équipements divers allant de la construction d'infrastructures diverses à l'aménagement et l'amélioration des espaces naturels. De manière similaire à ce qui peut se passer à l'occasion de l'imposition des charges d'urbanisme lors de la délivrance des permis de lotir, les charges d'équipement imposées par d'autres procédés peuvent se répercuter sur les valeurs immobilières au détriment des candidats-acquéreurs. L'autorité communale maniera donc avec prudence ces procédés.

BIBLIOGRAPHIE.

ADEF, La rente foncière urbaine - approches théoriques et empiriques, Etudes foncières, Paris, 1984, 288 p.

ADEF, Les grands propriétaires fonciers urbains - major urban land owners : France - Grande Bretagne, A.D.E.F., Paris, 1986, 78 p.

ADEF, 40 ans de Politique foncière en France, A.D.E.F., Paris, 1986, 227 p.

ALBERTINI P., Ambitions et incertitudes de la nouvelle loi foncière, Dalloz-Sirey, 1976, chr., pp. 87-94.

ANCLIAUX J., Les finances , la comptabilité, les régions communales, Droit communal, commentaire permanent, U.G.A., Heule, 1967.

ANDERSEN R., Les dérogations en matière d'urbanisme et l'égalité des citoyens devant la loi, in L'Egalité , Vol. V, Bruxelles, 1977, pp. 100-130.

ANDERSEN R., HAUMONT F., Rapport belge, Citoyen et Administration, sous la direction de F. DELEPEREE, Cabay-Bruylant, Louvain-La-Neuve, 1985, pp. 56-57.

ANDRE M., Les limites fiscales de la gestion normale d'un patrimoine privé, Bull. Cont., 1980, pp. 1016-1041.

ANHYP SA, Valeur immobilière, mars 1985.

ARRAGO R., Les problèmes fonciers et leurs solutions, Berger-Levrault, Paris, 1969, 205 p.

ATIAS Ch., Lectures sur le droit de propriété, Droits, n°1, 1985, pp. 107-114.

AURA (U.C.L.) et IBW, Vade-mecum des investissements communaux subsidiables, IBW, Nivelles, 1983, ouvrage à feuillets mobiles.

AUTENNE J. - MALHERBE J., Péréquation cadastrale et réforme de la fiscalité immobilière, Larcier, Bruxelles, 1980, 62 p.

AYDALOT P., La division spatiale du travail, Espace et Localisation, textes réunis et présentés par J.H.P. PAELINCK et A. SALLEZ, Economica, Paris, 1983, pp. 175-200.

BAILLY A., La perception de l'espace urbain, C.R.U., Paris, 1977, 264 p.

BAIN A., La réforme des droits de préemption, Etudes foncières, n°29, décembre 1985, pp. 21-26.

BALFROID J.P., Obs. sous Cass., 20 février 1986, J.T., pp. 625-626.

BAR L., La socialisation des terrains d'urbanisme en Pologne, Revue internationale des sciences administratives, 1964, pp. 61-67.

BAR L., Les principes de la réglementation juridique des terrains d'urbanisme, Droit polonais contemporain, n°19, 1973, pp. 21-33.

BAUDHUIN F., Dictionnaire de l'économie contemporaine, Marabout, Verviers, 1968, 302 p.

BEGAUX-FRANCOTTE C., Le régime soviétique de la propriété foncière, Revue du Centre d'Etude des Pays de l'Est, Bruxelles, 1971, pp. 35-63.

BELLIOT M., La formation des prix fonciers : déterminants sociaux et réglementaires, Etudes foncières, n°17, 1982, pp. 39-44.

BELVA, L'expropriation pour cause d'utilité publique, Les Nouvelles, Droit administratif, Tome VII, Larcier, Bruxelles, 1955, pp. 365-663.

BELVA L., COENRAERTS A., BELVA G., L'expropriation pour cause d'utilité publique, Les Nouvelles, Droit administratif, Tome VII, 2ème édition, Larcier, Bruxelles, 1980, 292 p.

BELVA L. - STERCKX M., Correspondance - l'aménagement du territoire, J.T., 1984, p. 552.

BELVA L., L'expropriation en droit et en justice, J.T., 1984, p. 73.

BERTHU G. et le Club de l'Horloge, Vive la propriété, Albin Michel, Paris, 1984, 374 p.

BEYENS R., A propos des commerçants victimes des grands travaux publics, J.T., 1977, pp. 233 et s.

BLANQUART G., La loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales, Mouv. Comm., 1975, pp. 456-459.

BLANQUART G., Le règlement sur les bâtisses, exposé et discussion des dispositions légales, I.N.L., documents techniques, n°spécial, janvier 1984, pp. 321-327.

BLARY R., Espaces normalisés : stratégie foncière au Québec, Etudes foncières, n°18, 1983, pp. 1,10-16, 28 et Etudes foncières, n°19, 1983, pp. 20-22.

BOCKEN H., Obs. sous Gand, 10 juin 1985, Amén. 1986, pp. 17-18.

BOES M., De wet van 22 december 1977 : gewestplannen, meerwaarde en planschade, Gewestplannen, meerwaarde en planschade, Berchem-Antwerpen, Kluwer, 1978, pp. 26-51.

BOES M., Verkavelingen : bestemming en kosteloze afstand, Tijds. notar., 1983, pp. 113-120

BOES M., Monuments et sites, Répertoire notarial, T. XV, Livre XIX, Bruxelles, 1986, 117 p.

BOES M., NIJS E., SLUYTS C., SUETENS L.P. en TIBERGHIE A., Gewestplannen, meerwaarde, planschade, Kluwer, Antwerpen, 1978, 86 p.

BOUCQUEY Y., L'article 37 de la loi du 29 mars 1962 ou les conséquences d'un plan d'aménagement sur la valeur d'un terrain non bâti : esquisse d'une perspective ..., A.T.D.F., n°3, avril 1978, pp. 1-5.

BOUCQUEY Y., L'indemnisation des moins-values provoquées par un plan d'aménagement, Etudes foncières, 1979, n°4, p. 1 et pp. 11-15.

BOUDON R., Effets pervers et ordre social, P.U.F., 2ème édition, Paris, 1979, 286 p.

BOUILLARD P. - GILLET E., Les aspects juridiques de la rénovation urbaine en droit belge, in Les aspects juridiques de la rénovation urbaine, SERES, Louvain-La-Neuve, 1979, pp. 25-40.

BOUILLARD P., Contribution à l'approche juridique du plan directeur, A.T.D.F., juin 1981, pp. 5-11.

BOUILLARD P., Evolution récente des aspects juridiques des plans ou schémas directeurs, Amén., 1986, pp. 70-74.

BOUILLET Y., Nature et effets des prescriptions d'urbanisme insérées dans les actes de vente de parcelles de terrains lotis sous le régime antérieur à la loi organique de l'aménagement du territoire du 29 mars 1962, Rev. rég. dr., 1986, pp.79-88.

BOURLON R. - JACOBS A. - MARSTBOOM L., Le cadastre et l'impôt foncier, Bruxelles, 1956, 464 p.

BRADEANO S. - IONASCO T., Le transfert du droit de propriété et de tout autre droit par l'effet de la transmission, du tout ou d'une fraction du patrimoine, Le Droit de propriété dans les pays de l'Est, Editions de l'Institut de Sociologie, Bruxelles, 1964, pp. 52-57.

BRECHET R., Un bilan du plafond légal de densité : le cas de l'île de France, Etudes foncières, n°18, pp.23-26.

BROUHNS G., Les lois du 17 juillet 1959 et du 30 décembre 1971 sur l'expansion économique, U.G.A., Heule, 1974, 214 p.

BURE G., Voirie et construction, Les Nouvelles, Lois politiques et administratives, T. IV, 1955, 232 p.

BURGUNDER J.L., Voyage en terre de feu, Ecologie, n° 373, août 1986, p. 24.

CAMBIER C., Droit administratif, Larcier, Bruxelles, 1968, 621 p.

CARTON de TOURNAI R. - CHARLIER A.J., Renaissance de l'emphytéose et de la superficie, texte ronéotypé présenté lors du XXIIIème séminaire de la Commission Droit et Vie des Affaires de l'Université de Liège (22-24 octobre 1970).

CARTON de TOURNAI R. - CHARLIER A.J., Quelques considérations d'actualité sur l'emphytéose et la superficie, J.T., 1971, p. 72.

CARTON de TOURNAI R. - CHARLIER A.J. - MERTENS de WILMARS A., Le leasing immobilier, Répertoire Notarial, Les Biens, L'Emphytéose, Superficie et Leasing immobilier (mise à jour 1980, F. HAUMONT), 166 p.

CAUQUELIN A., Essai de philosophie urbaine, P.U.F., Paris, 1982, 195 p.

CHAPUY P., Procédure d'urbanisme et décentralisation en Grande-Bretagne, Etudes foncières, n°15, 1982, pp. 42-47.

CHABOT-LEONARD D., Le contentieux des établissements dangereux , insalubres et incommodes, R.J.D.A., 1972, pp. 61-186.

CHICHKOV A., La propriété socialiste, Etudes Soviétiques, n°110, mai 1957, pp. 31 et s.

CHOAY F., L'urbanisme , Utopies et réalités, Seuil, Paris, 1965, 448 p.

C.E.R.B., Evolution des prix du terrain à bâtir dans l'arrondissement de Hal-Vilvoorde et comparaison avec d'autres indicateurs de prix, ECO-Brabant, 1979, n°23, pp. 11 et s.

C.E.R.B., Comment évaluer la demande et l'offre de terrains à bâtir, ECO-Brabant, 1979, n°24, pp. 41-55.

CLAES E., Het Straatsburgse arrest "Sporrong en Lönnroth" : onteigening, bouwverbod en de rechten van de mensen", Entr. et dr., 1982, pp. 317-336.

CLAVAL P., La logique des villes, LITEC, Paris, 1981, 633 p.

CNAT, Avis de la Commission Nationale de l'Aménagement du Territoire sur l'avant-projet de la loi foncière, Doc. a. 19-c/MBa, T.6, 28 février 1968, 33 p.

COMBY J., Moduler le plafond légal de densité, Etudes foncières, n°17, 1982, p.15.

COMBY J. - RENARD V., La connaissance des problèmes fonciers : un état des lieux, Etudes foncières, n°21, 1983, pp.29-31.

C.J., Le prix des lots à bâtir, Etudes foncières, n°25, 1984, pp. 32.33.

C.J., Les quotas laitiers : un nouveau démembrement du droit de propriété, Etudes foncières, n°25, p. 41.

COPPEE J.P., L'expropriation, Chronique de jurisprudence, J.T., 1979, pp. 97-133.

COPPEE J.P., Obs. sous Cass., 29 septembre 1983, J.T., 1984, pp. 330-332.

CORNUEL D., La rente et la marché. Bilan et propositions théoriques, Etudes foncières, n°18, 1983, pp. 34-39.

CREAT, Plan directeur de la commune de Rixensart, décembre 1982.

CRISTINI R., Droit de l'Urbanisme, Economica, Paris, 1985, 596 p.

DACIER Ch., Peut-on abroger un plan d'aménagement, A.T.D.F., n°8, 1980, pp. 33-34.

DAMS J., Fiscalité des pouvoirs locaux et régionaux, Ed. CED-SAMSON, Bruxelles, mise à jour 1974.

DANIS C., Consommation de sol selon les formes d'urbanisation ; étude empirique, Revue d'Economie Régionale et Urbaine, 1979, pp. 402-423.

DAOUT F., La réalisation des prescriptions du plan particulier d'aménagement par la voie de l'expropriation pour cause d'utilité publique, note sous Cass., 30 octobre 1975, A.P.T., 1976-1977, pp. 323 et s.

DAUPHIN P. - JACOTEY C., L'urbanisme et l'action foncière, Ed. Delmas, Paris, 1974, 242 p.

DAVID R. - J.N. HAZARD, Le droit soviétique, Paris, 1954, 2 vol., 409 p.

DE BRABANDERE G., La crise de la qualité de l'environnement urbain, La Cité belge aujourd'hui : quel devenir, Bullentin trimestriel du Crédit Communal de Belgique, n°154, octobre 1975, pp. 221 et s.

DECAILLOT P., Une politique foncière ordinaire, Etudes foncières, n°17, 1982, pp. 1-3.

DEHAN P. - STENGERS M.L., La clause d'habitation bourgeoise, note sous Bruxelles, 10 juin 1971, R.C.J.B., 1973, pp. 573-608.

DEHAN P., L'utilisation actuelle de l'emphytéose, de la superficie, du bail et du mandat à des fins autres que celles prévues par le législateur, in Le Droit de la construction et de l'urbanisme, Ed. Jeune Barreau, Bruxelles, 1976, pp. 475-548.

DEKKERS R., Les divers types de propriété, Le Droit de propriété dans les Pays de l'Est, Bruxelles, Editions de l'Institut de Sociologie, 1964, pp. 11-21.

de LANVERSIN J., La propriété, une nouvelle règle du jeu ?, P.U.F., Paris, 1975, 109 p.

de LEUSE C., La stratégie foncière des grands groupes , Etudes foncières, n°15, 1982, pp. 39-42.

de LHONEUX E. - MERCIER-NELISSE F. - ORIANNE P. - PONSAR A., L'évaluation dans l'administration publique, Institut Administration - Université, Bruxelles, 1979, 260 p.

DELPEREE F., HAUMONT F., Les compétences des collectivités publiques décentralisées en matière d'urbanisme et de développement des activités locales, Rapport belge, Bruylant, Bruxelles, 1987, pp. 101-138.

DE MOL J., Analyse des affectations de projets de plan de secteur, A.T.D.F., 1980, n°7, pp.40-49.

DENYS M., Gewestplannen en andere plannen van aanleg, Cantal, Sint-Agatha-Rode, 1977, 189 p.

DENYS M., De la quasi-expropriation ou de l'indemnisation des interdictions de bâtir, J.T., 1983, pp. 405-410.

DENYS M., Planschadevergoeding, Entr. et dr., 1985, pp. 200-226.

DE PAGE H., Traité élémentaire du droit civil belge, Bruylant, Bruxelles, 1942.

DEPRET H.R., La taxation des plus-values réalisées sur le simmeubles non bâtis situées en Belgique et sur les droits réels portant sur ces immeubles, Ann. Droit, 1967, pp. 213-243.

de SURAY J., L'indemnisation des moins-values en matière d'aménagement du territoire, J.T., 1968, pp. 741-746.

de SURAY J., Droit de l'urbanisation et de l'environnement, Bruylant, Bruxelles, T.I, 1974, 616 p. ; T. II, 1975, 269 p. ; T. III, 1959, 530 p.

de SURAY J., Urbanisme et droit de propriété, J.T., 1968, pp. 741-746.

de SURAY J., Faire le point sur la loi du 29 mars 1962, article par article, A.T.D.F., n°3, 1978, pp. 18-30.

DEROM P., L'aide de l'Etat aux entreprises, Bruylant, Bruxelles, 1980, 256 p.

DERYCKE P.H., Economie et planification urbaines, P.U.F., Paris, 1979, T.I., 412 p., T. II, 406 p.

DEVROEY M., Obs. sous Civ. Brux., 17 juin 1981, Entr. et dr., 1982, pp. 97-112.

DONNAY M., Impôts sur les revenus - Taxation des plus-values réalisées par la cession d'un immeuble non-bâti. Loi du 22 décembre 1977, Rec. enr., 1978, pp. 137-152.

DRAPIER M. - FROMONT M., Rapport du Droit français in les Instruments juridiques de la politique foncière des villes, Bruylant, Bruxelles, 1979, pp. 407-471.

DRUATY G., Approche historique, juridique et financière du projet de loi sur les subventions, Documentation du Ministère des Finances, Nov. déc. 1978, pp. 289 - 374.

DU FAUX H., Taxation des plus-values sur les immeubles non bâtis - Exonération de la cession gratuite, Rev. not., 1981, pp. 419-428.

DUPLAT J.L., La taxation des plus-values sur des immeubles non bâtis. Commentaire de la loi du 15 juillet 1966, Rev. Fisc. 1967, pp. 499-518.

ERAUW F., Gestion financière et comptable des communes, Castaigne, Bruxelles, 1974, 671 p.

FAGNART J.L., La responsabilité de l'administration du chef d'excès de pouvoir, obs. sous Bruxelles, 14 septembre 1979; Adm. publ. trim., 1979-1980, pp.56-62.

FAGNART J.L. - RASIR R., Troubles de voisinage et travaux de la voirie, J.T., 1977, pp. 235-236.

FAVRESSE J. M., Les effets d'un nouveau plan d'aménagement sur les plans inférieurs existants, J.T., 1986, pp. 543 et s.

FEVRIER P., La réforme du P.L.D., Etudes foncières, n°18, 1983, pp. 27-28.

FIHUAT, Politique foncière urbaine, Séminaire de Vienne (27 février 1er mars 1974), Den Haag, 1974, 73 p.

FIHUAT, Politique foncière urbaine, Rapport d'avant-congrès, Liège, 1981, 107 p.

FLAMME M.A., Les établissements dangereux face à l'administration et aux voisins, in l'Entreprise dans la cité, Liège-La-Haye, 1967, pp. 197-225.

FLAMME M.A. - FLAMME P., Chronique de jurisprudence, Les troubles de voisinage, l'Entreprise et le Droit, 1974, pp. 200-201

FLAMME M.A., HANNEQUART Y., HOEFFLER J., VANDEN BORRE Ph., REMION F.M., RIGAUX P. et DEHAN P., Le droit de la construction et de l'urbanisme, éd. du Jeune Barreau, Bruxelles, 1976, 559 p.

FROMONT M. - DRAPIER M., Rapport du Droit français in Les Instruments juridiques de la politique foncière des villes, Bruylant, Bruxelles, 1978, p.407-471.

GALAN P., Le droit de l'aménagement et la politique foncière d'après la loi du 18 juillet 1985 : changement ou continuité ?, Rev. Droit Imm., 8 (1), janvier-mars 1986, pp. 29-49.

GALLEY F., Conférence de presse sur le projet sur le projet de loi portant réforme de l'urbanisme et de la politique foncière, mardi 8 avril 1975, doc. ronéo.

GARIN G., Problèmes fonciers et urbanisme en URSS, Etudes Foncières, n°6, 1979, pp. 6-10.

GAUDIN J.P., La commune, banquier foncier : un long débat, Etudes foncières, n°20, 1983, pp. 19-25.

Gemeentelijke Dienst Stadsontwikkeling - Grondzaken, Erfpacht in Den Haag, 's Gravenhage, 1986, 10 p.

GENOT V., De la voirie publique par terre, Bruylant, Bruxelles, 1964, 715 p.

- GILLAIN P., Propositions de révision de la loi du 29 mars 1962, organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Introduction de nouveaux types de plan, A.T.D.F., 1984, n°15, pp. 1-5.
- GILLET E. - BOUILLARD P., Les aspects juridiques de la rénovation urbaine en Droit belge, SERES, Louvain-La-Neuve, 1979, 68 p.
- GILLI J.P., Le régime juridique du sol urbain en Union Soviétique, Revue Internationale de Droit Comparé, 1969, pp. 353-371.
- GILLI J.P., Redéfinir le droit de propriété, CRU, Paris, 1975, 228 p.
- GOUX J.F., La consommation de sol urbain, Revue d'Economie Régionale et Urbaine, 1979, pp. 382-401.
- GOZE M. et UHALDEBORDE J.M., La fiscalité foncière contemporaine, une logique de complémentarités et d'antagonismes, Revue d'Economie Régionale et Urbaine, 1983, pp. 529-554.
- GRANELLE J.J., Espace urbain et prix du sol, SIREY, Paris, 1970, 292 p.
- GRANELLE J.J., La valeur du sol urbain et la propriété foncière, Mouton, Paris, 1975, 240 p.
- GRANELLE J.J., HEYMANN-DOAT A., JALABERT G., Pour une relance de la recherche sur le foncier - un état des lieux, A.D.E.F., Paris, 1988, 158 p.
- GRAVIER J.F., L'espace vital, Flammarion, Paris, 1984, 339 p.
- GREGOIRE A. - MINNE-DORSIMONT T., Traité juridique et pratique de l'expropriation, Res et Jura immob., Bruxelles, 1976, 278 p.
- GREGOIRE A. - MINNE-DORSIMONT T., Indemnités et procédures d'expropriation, jurisprudence actuelle, Res et Jura Im., Dilbeek, 1979, 213 p.
- GUIGOU J.F., Analyse économique des différents modes d'occupation de l'espace, CETEM, Paris, 1972, 181 p.

GUIGOU J.F., La Grande-Bretagne et l'aménagement du territoire, la pratique récente de l'économie spatiale, Revue d'Economie Régionale et Urbaine, 1981, pp. 255-256.

GUIGOU J.F., La Grande-Bretagne : régime original de propriété foncière, Revue d'Economie Régionale et urbaine, 1981, pp. 257-281.

GUIGOU J.L., La rente foncière. Les théories et leur évolution depuis 1650, Economica, Paris, 1982, 954 p.

GUIGOU J.L., LEGRAND J.M., Fiscalité foncière - analyse comparée des pays de l'O.C.D.E., Economica, Paris, 1983, 252 p.

HALWACHTS M., Les expropriations et le prix des terrains à Paris, (1860-1900), Paris, 1909.

HALLET G., Les comités d'acquisition d'immeubles, Mouvement. com., 1986, pp. 283-293.

HAMBYE B., Essai de synthèse de la taxation des plus-values sur les terrains non-bâties, Rev. du Not. belge, 1978, pp. 630-636.

HAMBYE J., HOFFLER J., LEMOINE F., VANDEN BORRE Ph., WASTIELS F. et ROBIJNS G., L'aménagement du territoire, Travaux de la Faculté de droit de Namur, Larcier, Bruxelles, 1972, 204 p.

HANNEQUART Y., La responsabilité et les troubles de voisinage, Le droit de la construction et de l'urbanisme, éd. du Jeune Barreau, Bruxelles, 1976, pp. 103-179.

HANQUET Th., Etude du prix du terrain à bâtir dans l'arrondissement de Nivelles, U.C.L., Faculté des Sciences Appliquées, S.P.U.R., 1984, 75 p.

HANSENNE J., La servitude collective, Faculté de Droit de Liège, Liège, 1969, 569 p.

HANSSON S., Experiences from the use of leasehold in Stockholm, Urban Land Polng, rapport de la FIHUAT du séminaire de Göteborg (21-23 mai 1979), Den Haag, 1979, pp. 71-74.

HAUMONT F., note sous C.E., n°17.553, 2 avril 1976, PEETERS et crts, J.T., pp. 479 et s.

HAUMONT F., Obs. sous Civ. Bruxelles, 2e ch., 12 mai 1976, Entr. et dr., 1977, pp. 85-93.

HAUMONT F., L'emphytéose au service de l'aménagement du territoire, OYEZ, Louvain, 1976, 180 p.

HAUMONT F., Les instruments de la politique foncière, Cinq séances de politique foncière, Agglomération de Bruxelles, 1976, pp. 137-160.

HAUMONT F., Les plans d'aménagement et la politique foncière, A.T.D.F., 1977, n°1, pp.20-26.

HAUMONT F. - HOEFFLER J., Rapport belge, Les instruments juridiques de la politique foncière des villes, Bruylant, Bruxelles, 1978, pp. 101-161.

HAUMONT F., La procédure d'élaboration des plans d'aménagement en Belgique, illustration de la procédure administrative non contentieuse, Bull. IDEF, Paris, 1978, n°30, pp. 58-59.

HAUMONT F. - REQUETTE F., L'expropriation pour cause d'utilité publique, Rép. not., Tome XIV, Droit public et administratif, Livre VIII, 1980, 80 p.

HAUMONT F., La fiscalité, outil d'urbanisme, in Dictionnaire communal, La Charte, Bruges, 1981, 35 p.

HAUMONT F., Comparaison de l'indemnisation d'une moins-value d'urbanisme fondée sur l'article 1382 du Code civil et sur l'article 37 de la loi du 29 mars 1962, obs. sous Civ. Brux., 1er décembre 1981, J.T., 1982, pp. 499 et s.

HAUMONT F., La politique foncière, quelles étapes pour une action efficace, Demain les Villes ?, Fondation Roi Baudouin, Bruxelles, 1982, pp.174-182.

HAUMONT F., Les friches industrielles en Belgique, Etudes foncières, Paris, 1983, n°19, pp. 29-31.

HAUMONT F., L'extinction du permis de lotir, note sous Cass., 13 avril 1984, ATDF, n°16, décembre 1984, pp. 12-15.

HAUMONT F., Le décret wallon modifiant la procédure de révision des plans d'aménagement, Amén., 1985, pp. 7-8.

HAUMONT F., La hiérarchie des plans d'aménagement, suite et fin ?, Amén., 1986, pp. 9 et s.

HAUMONT F., Urbanisme, Répertoire Notarial, Larcier, Brux.,
(à paraître 1988).

HAZARD J.N. - DAVIS R., Le droit soviétique, Paris , 1954,
2 vol., 409 p.

HAZARD J.N., L'embourgeoisement du droit de propriété
soviétique, l'Annuaire de l'URSS, Strasbourg, 1965, pp.
159-171.

HEEREN G., Juridische aspecten van het grondbeleid, Kluwer,
Antwerpen, 1982, 528 p.

HEILER, Expropriations successives, Res et jura imm., 1975,
pp. 295 et s.

HEIMBURGER P., Site leasehold in Sweden, National Board of
Urban Planning, Stockholm, 1973, 44 p. ronéo.

HENRY E., La rénovation urbaine en Wallonie, Mouv. Com.,
1980, pp. 415-418.

HENRY P., L'application de l'article 37 de la loi sur
l'urbanisme et l'aménagement du territoire, note sous
tribunal Verviers, 8 décembre 1981, Jur. Liège, 1982, pp.
212-216.

HERIPRET C., Le green voit rouge, Etudes foncières, n°32,
1986, pp. 31-34.

HOEFFLER J., Sept siècles d'art urbain à Bruxelles, (à
paraître).

HOEFFLER J., La spéculation immobilière en Belgique,
Cahiers d'Urbanisme, n°51, 29p.

HOEFFLER J., L'aménagement du territoire et le droit de
propriété, J.T., 1959, pp. 217-224.

HOEFFLER J., avis avant C.E., n°8.921, 8 novembre 1961,
LISSOIR, R.J.D.A., 1962, pp. 61 et s.

HOEFFLER J., Note historique sur l'urbanisme en Belgique,
Les expropriations par zones et l'aménagement de Bruxelles
à la fin du XIXe siècle et au début du XXe siècle, Mouv.
Com., 1965, pp. 326-330.

HOEFFLER J., Les effets civils du plan particulier
d'aménagement et du permis de lotir, Ann. not., 1965, pp.
11-30

HOEFFLER J., Note historique sur l'urbanisme en Belgique, La Place Royale à Bruxelles, Mouv. comm., 1966, pp. 73-86.

HOEFFLER J., Rapport sur la lutte contre la spéculation immobilière en droit belge, La croissance des villes et son influence sur le régime juridique de la propriété immobilière, Travaux de l'Association H. Capitant, Wijnhoff Liège, 1966, pp. 184 et s.

HOEFFLER J., Le contentieux de la législation sur l'aménagement du territoire, J.T., 1966, pp. 89 et s.

HOEFFLER J., Faut-il modifier le livre II du Code civil ?, J.T., 1967, pp. 181-184.

HOEFFLER J., Le régime foncier de droit public et le domaine éminent, Mouv. Comm., 1973, p. 572.

HOEFFLER J., De la domanialité publique - du statut des cimetières communaux établis sur le territoire d'une autre commune, C.E., 23 décembre 1976, n°18.015, Ville de Liège, rapport de l'Auditorat, A.P.T., 1977, pp. 160-171.

HOEFFLER J., Les mécanismes juridiques de l'aménagement du territoire, Le droit de l'urbanisme et de la construction, Ed. Jeune Barreau, Bruxelles, 1976, pp. 183-214.

HOEFFLER J., Les fondements du droit de l'urbanisme, A.T.D.F., 1977, n°1, pp. 1-6.

HOEFFLER J., L'intervention des pouvoirs publics belges dans la localisation des entreprises, A.T.D.F., n°2, déc. 1977, pp. 14-20.

HOEFFLER J. - HAUMONT F., Rapport belge, Les instruments juridiques de la politique foncière des villes, Bruylant, Bruxelles, 1978, pp. 101-161.

HOEFFLER J., L'évolution du droit de l'urbanisme depuis 1962, Cahiers d'urbanisme, 1987, n°1, pp. 11-21.

HORTUS C., Le régime du versement pour dépassement du plafond légal de densité, Revue d'Economie et de Droit Immobilier, 1976, n°68, pp.15-55.

HOSTIOU R., Le droit de l'expropriation en quête de légitimité, Etudes foncières, n°20, 1983, pp. 1-5.

HOSTIOU R., Expropriation et préemption en droit français, Quarante ans de politique foncière en France, A.D.E.F., Paris, 1986, pp. 67-76.

HOTYAT R., Politique foncière à l'indispensable maîtrise du sol, Socialisme, n°132, décembre 1976, pp. 465-472.

IBW et AURA (U.C.L.), Vade-mecum des investissements communaux subsidiables, IBW, Nivelles, 1983, ouvrage à feuillets mobiles.

IONASCO T. - S. BRADEANO, Le transfert du droit de propriété et de tout autre droit par l'effet de la transmission, du tout ou d'une fraction du patrimoine, Le Droit de propriété dans le Pays de l'Est, Ed. de l'Institut de Sociologie, Bruxelles, 1964, pp. 52-57.

JACKSON K., Crabgrass frontier : the suburbanization of the United States, Oxford Univ. Press., New-York, 1985, 396 p.

JACOBS A. - BOURLON R. - MARSTBOOM L., Le cadastre et l'impôt foncier, Bruxelles, 1956, 464 p.

JACOTEY C. - DAUPHIN P., L'urbanisme et l'action foncière, Ed. Delmas, Paris, 1974, 242 p.

JADOT B., Ordre public écologique et droit acquis, Adm. publ. trim., 1983, pp. 22-31.

JADOT B., Les effets de l'enquête publique en matière d'aménagement du territoire, J.T., 1984, pp. 685-691.

JADOT B., La responsabilité du titulaire d'une autorisation administrative irrégulière, note sous Mons, 17 février 1982, Entr. et dr., 1984, pp. 28-43.

JAMAR B., Les critères de distinction des impositions communales directes et indirectes appliquées aux taxes de voirie, J.P.D.F.F., 1961, pp. 33-37.

JAMAR O., Du champ d'application respectif de l'article 48 de la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme et de l'article 20 de l'arrêté royal du 28 décembre 1972, obs. sous C.E., n°23.684, 18 novembre 1983, A.T.D.F., 1984, n°14, pp. 10-21.

JAMAR O., Le décret établissant pour la Région wallonne une procédure de mise en oeuvre des zones de loisirs et de leurs extensions, A.T.D.F., n°16, décembre 1984, pp. 1-9.

JAMAR O., De la qualification de terrains à bâtir dans un acte notarié, Liber Amicorum, Academia, Louvain-La-Neuve, 1987, pp. 169-217.

JUNG J., La politique foncière en Suède, Etudes foncières, n°9, 1980, pp. 53 et s.

KALAMBAY LUMPUNGU G., Régime foncier et immobilier, P.U.Z., Kinshasa, 1985, 351 p.

KAMPS W., L'emphytéose en droit grec et sa réception en droit romain, Recueils de la Société Jean Bodin, Bruxelles, 1938, T. III.

KOBO P.C. - PROUZET M., Spécificité des régimes fonciers africains, Etudes foncières, n°16, 1982, p.9.

KRIFA H., Le débat C. TOPALOV - A. LIPIETZ, Revue d'Economie Régionale et Urbaine, 1979, pp. 213-235.

KWAK M.J., Experiences with leasehold in Amsterdam, Urban Land Policy, rapport de la FIHUAT du séminaire de Göteborg (21-23 mai 1979), Den Haag, 1979, pp. 59-62.

LAARMAN F., La formation du prix des terrains à bâtir - Cas de cinq pays occidentaux, Etudes foncières, n°21, 1983, pp. 2-6.

LABAT G., Poser autrement la question foncière, Etudes foncières, n°19, 1983, pp. 32-38.

LACONTE P., Urbanisation, désurbanisation et urbanisation généralisée, le cas de la Belgique, communication faite à Budapest 1983 au sein du Groupe International d'Experts "Population Urbanisation et Environnement", doc. roméo, 14.p.

LACONTE P., Mutations urbaines et marchés immobiliers, OYEZ, Leuven, 1978, 161 p.

LAFERRERE A., Le prix de la France, Etudes foncières, n°30, 1986, p.6.

LAFFINEUR G., L'application de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif aux zones d'affectation dans les plans de secteur, A.T.D.F., n°10, 1981, pp. 1 à 10.

LAGASSE D., L'autonomie dans l'élaboration des plans d'aménagement communaux, A.T.D.F., 1979, n°6, pp.1-11.

LAGASSE D., L'intérêt communal : application à la matière de l'urbanisme, Ann. dr., 1980, pp. 207-215.

LAINÉ F., La taxation des plus-values foncières, Répertoire fiscal, 1967, pp. 259-272.

LAMBERT P., obs. sous C.E.D.H., 23 septembre 1982, SPORRONG et LONNROTH, J.T., 1983, pp. 699-702.

LAMBOT J.P., Droit et pratique des parcs naturels en Belgique, A.T.D.F., 1977, n°2, pp. 21-24.

LAMBOT J.P., Le tourisme et l'aménagement du territoire, OYEZ, Leuven, 1978, 122 p.

LAMOUR P., La réforme du régime foncier, éd. de l'Epargne, Paris, 1964, 64 p.

LATOURE G., La taxation des secondes résidences, Mouv. Com., 1975, pp. 139 et s.

LEBOUTTE J.M., L'intervention des communes en vue de promouvoir la construction de logements, Mouv. Com., 1977, pp. 270 et s.

LEBOUTTE J.M., La taxe communale d'urbanisation, Mouv. com., 1980, pp. 3-6.

LEBRET G., Etude sur la propriété foncière en Angleterre, Paris, 1882, 229 p.

LE BRIS E., LE ROY E., F. LEIMDORFER, Enjeux fonciers en Afrique noire, ORSTOM-KARTHALA, Paris, 1982, 425 p.

LE CORBUSIER, La Charte d'Athènes, l'urbanisme des C.I.A.M., Plan, Paris, 1943.

LEJEUNE Y., L'expropriation et la réforme de l'Etat, obs. sous Cass., 20 février 1986, 1986, pp.45-63.

LEMMENS P., Onteigeningen en stedenbouwkundige voorschriften, R.W., 1982-1983, col. 2025-2031.

LENA H., Acquisitions immobilières publiques et maîtrise urbaine, Centre de recherche d'urbanisme, Paris, 1976, 412 p.

LENA H., La commune face à la politique foncière, Berger-Levrault, Paris, 1981, 268 p.

LE ROY E., Etre ou ne pas être propriétaire foncier, A.D.E.F., la propriété foncière, Economica, Paris, 1984, pp.121-131.

LEVIE P., Traité théorique et pratique des constructions érigées sur le terrain d'autrui, Louvain, 1951, 449 p.

LEWALLE P., Contribution à l'étude de l'application des actes unilatéraux dans le temps, Fac. dr. Liège, La Haye, 1975, 420 p.

LEY A., Le régime domanial foncier et le développement économique de la Côte d'Ivoire, L.G.D.J., Paris, 1972, 746 p.

LIEKENDAEL E., Concl. av. Cass., 9 mai 1985, Rev. not., 1985, pp. 454-467.

LIPIETZ A., Le tribut foncier urbain, Ed. Maspero, Paris, 1974, 290 p.

LOECKX F. - VAN DIONANT R. - NEYENS G., Eléments de la science des impôts, Ministère des Finances, Bruxelles, 1971, 514 p.

MAC AUSLAN P., Land, law and planning, Weidenfeld and Nicolson, London, 1975, 736 p.

MAC DONALD I., The leasehold system : towards a balanced land tenure for urban development, Urban Studies, 1968, pp. 179-195.

MAHAUX, La chose jugée et le Code judiciaire, J.T., 1971, pp. 581 et s.

MALHERBE J. - AUTENNE J., Péréquation cadastrale et réforme de la fiscalité immobilière, Larcier, Bruxelles, 1980, 62 p.

MARINI Ph., REMOND B., Spéculation et politiques foncières, Berger-Levrault, Paris, 1976, 421 p.

MARSTBOOM L. - BOURLON R. - JACOBS A., Le cadastre et l'impôt foncier, Bruxelles, 1956, 464 p.

MARTIN J.P., Participations en nature, les participations occultes, Etudes foncières, n°33, décembre 1986, pp. 42-46.

MERCIER-NELISSE F. - ORIANNE P., Le processus de décision en matière d'investissements communaux, C.D.G.E.P., Louvain, 1973, 215 p.

MERCIER-NELISSE F. - ORIANNE P. - PONZAR A. - de LHONEUX E., L'évaluation dans l'administration publique, Institut Administration - Université, Bruxelles, 1979, 260 p.

MERLIN P., Deux gisements fonciers à Paris, Etudes foncières, n°26, 1985, pp. 1-5.

MERMET A., En finir avec l'offre foncière, Etudes Foncières, n°17, 1982, pp. 22-27.

MERTENS de WILMARS A., CARTON de TOURNAI R., CHARLIER, A.J., Le leasing immobilier, Répertoire Notarial, Les biens, l'emphytéose, superficie et leasing immobilier (mise à jour 1980, F. HAUMONT), 166 p.

MESSIN G., Essai d'analyse d'une gestion foncière communale, Habiter, n° 53-54, pp. 14-22.

MESSIN G., Problème fonciers. L'exemple d'Anderlechts, Ed. Art et Technique, Bruxelles, 1964.

MESTRE J.L., L'expropriation face à la propriété (du Moyen Age au Code Civil), Droits, n°1, 1985, pp. 51-62.

MICHAUX B., Le financement d'immeubles professionnels par leasing et émissions de titres fonciers, Annales de Droit, 1975, pp. 295-383.

Ministère de la Région wallonne, Atlas de la wallonie.

Ministère des Travaux Publics, Groupe de Travail "Politique foncière", Rapport sur la politique foncière - Nov. 1970, Doc. ronéo, 114 p.

Ministère des Travaux Publics, Les réserves de terrains à bâtir en Belgique, Section de politique foncière, (Direction et commentaires, V. TEERLINCK), Avril 1972, 229 p.

Ministère des Travaux Publics, Le guide de la rénovation rurale, 1979, 15 p.

MINNE-DORSIMONT T. - GREGOIRE A., Traité juridique et pratique de l'expropriation, Res et Jura immob., Bruxelles, 1976, 278 p.

MINNE-DORSIMONT T. - GREGOIRE A., Indemnités et procédures d'expropriation, jurisprudence actuelle, éd. Res et Jura immob., Dilbeek, 1979, 213 p.

NEYENS G. - LOECKX F. - VAN DIONANT R., Eléments de la science des impôts, Ministère des Finances, Bruxelles, 1971, 514 p.

NIOCHE J.P. - POINSARD R., L'évaluation des politiques publiques en France, L'évaluation des politiques publiques, Economica, Paris, 1984, 302 p.

NOEL F., Les immeubles inoccupés de l'Agglomération bruxelloise, Fondation Roi Baudouin, Bruxelles, 1984, 173 p.

NUYTS R., Etablissements classés comme dangereux, insalubres ou incommodes, classeurs perm., Ed. Vanden Broele, Bruges.

ORBAN de XIVRY E., La révision des plans d'aménagement, La Charte, Bruges, 1981, 28 p.

ORIANNE P., Les contrats passés entre les pouvoirs publics et les entreprises en application de la politique d'expansion économique régional, L'Entreprise dans la cité, Séminaire "Droit et vie des affaires", de l'Université de Liège, La Haye, 1967, pp. 145 et s.

ORIANNE P. - MERCIER-NELISSE F., Le processus de décision en matière d'investissements communaux, C.D.G.E.P., Louvain, 1973, 215 p.

ORIANNE P. - PONSAR A. - de LHONEUX E. - MERCIER-NELISSEN F., L'évaluation dans l'administration publique, Institut Administration - Université, Bruxelles, 1979, 260 p.

ORIANNE P., L'interdisciplinarité : théorie d'une pratique ou pratique d'une théorie, Revue interdisciplinaire d'études juridiques, n°1, 1983, pp.37-64.

ORIANNE P., La régie, instrument de politique foncière des communes, Fondation Roi Baudouin, Bruxelles, 1983, doc. ronéo, 10 p.

PAQUES M., Servitude légale d'utilité publique et indemnisation, Adm. Publ. Trim., 1983, pp. 170 et s.

PAQUES M., La durée et la nature du délai imparti pour l'exercice de l'action en indemnisation des dépréciations résultant des servitudes d'urbanisme, J.T., 1986, pp. 33-46.

PATOUILLET J., Les Codes de la Russie soviétique, Paris, 1926, Tome II.

PAULHAC F., L'expertise immobilière, Eyrolles, Paris, 1973, 204 p.

PELEGRIN A. - PLIESTER P., Rénovation urbaine : essai de l'adaptation de l'expérience française en Belgique, Ent. et dr., 1982, pp. 221-245.

PEREMANS R., Le certificat d'urbanisme. L'article 63 des lois organiques de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, A.T.D.F., 1978, n°3, pp. 6-17 et n°4, pp. 24-44.

PEREMANS R., Un plan d'aménagement inférieur peut-il déroger à un plan supérieur ?, A.T.D.F., n°7, 1980 pp. 21-39.

PEYRELEVADE J., L'économie de spéculation, Seuil, Paris, 1978, 308 p.

PIERZO D., L'échange de terre, une approche ethnologique, in La propriété foncière, A.D.E.F., Economica, Paris, pp. 89-97.

PIRON O., A propos de l'offre foncière, Etudes foncières, n°32, 1986, pp.1 et 11 à 13.

PISANI E., Utopie foncière, Gallimard, Paris, 1977, 213 p.

PLANQUE B., Communication et travail - L'espace dualisé, jusqu'où?, Revue d'Economie Urbaine et Régionale, 1983, pp.97-118.

PLIESTER P. - PELEGRIN A., Rénovation urbaine : essai de l'adaptation de l'expérience française en Belgique, Entr. et dr., 1982, pp. 221-245.

POINSARD R. - NIOCHE J.P., L'évaluation des politiques publiques en France, L'évaluation des politiques publiques, Economica, Paris, 1984, p. 302.

PONSAR A. - ORIANNE P. - de LHONEUX E. - MERCIER-NELISSE F., l'évaluation dans l'administration publique, Institut Administration - Université, Bruxelles, 1979, 260 p.

POUYE J., Les zones d'aménagement différé, un bilan statistique, Etudes foncières, n°2, 1978, pp. 42 et s.

POUYE J., Les zones d'intervention foncière, quelques chiffres, Etudes foncières, n°4, 1979, p.6.

PROUDHON P.J., Qu'est ce que la propriété ? Garnier - Flammarion, Paris, éd. 1966, 306 p.

PROUZET M. - KOBO P.C., Spécificité des régimes fonciers africains, Etudes foncières, n°16, 1982, pp. 9 et s.

PUTZEYS J., Le contentieux judiciaire de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, Facultés Universitaires St. Louis, 1981, ronéo, 35 p.

QUEVIT M., Le pari de l'industrialisation rurale, Ed. région. europ., Genève, 1986, 142.p.

QUINTIN J.M., Les concessions d'autoroutes - Les expropriations pour cause d'utilité publique. L'autoroute E3, Pro Civitate, Bruxelles, 1965, 173 p.

RASIR R. - FAGNART J.L., Troubles de voisinage et travaux de la voirie, J.T., 1977, pp. 235-236.

RAYNAUD P., Quelques évidences sur le problème foncier, Etudes foncières, n°25, décembre 1984, pp.1 et 3.

REMY J., La ville , phénomène économique, Vie Ouvrière, Bruxelles, 1966.

REMY J. - VOYE L., La ville et l'Urbanisation, Duculot, Gembloux, 1974, p. 252.

REMY J. - VOYE L., Ville - ordre et violence, P.U.F., 1981, 238 p.

RENARD V., L'allocation des sols urbains, Revue Economique, 1975, pp.92-95.

RENARD V., Plans d'urbanisme et justice foncière, P.U.F., Paris, 1980, 200 p.

RENARD V., Les associations familiales et la spéculation foncière, Etudes foncières, n°19, 1983, pp. 23 et s.

RENARD V. - COMBY J., La connaissance des problèmes fonciers : un état des lieux, Etudes foncières, n°21, pp. 29-31.

RENARD V., Etats-Unis : la ségrégation par le zonage, Etudes foncières, 1986, n°33, pp. 1-7.

Répertoire Pratique du Droit Belge, T. XIV, v° Taxes provinciales et communales, Bruxelles, 1953, pp. 61-100.

REQUETTE F. - HAUMONT F., L'expropriation pour cause d'utilité publique, Rép. not., Tome XIV, Droit public et administratif, Livre VIII, 1980, 80 p.

ROCHEGUDE A., L'expérience malienne , Enjeux fonciers en Afrique noire, ORSTOM-KARTHALA, Paris, 1982, pp. 141-147.

ROTHSTEIN-FARRELL S. - VANDERMOTTEN C., Les prix des terrains à bâtir dans la région bruxelloise, variables explicatives et typologie du marché foncier, Revue Belge de Géographie, 1971, pp. 247-272.

SACE J., Obs. sous Cass., 18 décembre 1980, Pas., 1981, I, p. 448 ; Rev. not., 1981, p. 391.

SALLEZ A., Division spatiale du travail, Développement régional polarisé et théorie de la localisation, Revue d'Economie Urbaine et Régionale, 1983, pp. 69-96.

SALMON J., Les subventions, Bruylant, Bruxelles, 1976, 122 p.

SALMON J., Rapport sous C.E., n°18.741, 3 février 1978, A.T.D.F., n°3, pp. 50-57.

SAVATIER R., La propriété de l'espace, D., 1965, Chr. 213.

SANTEN A.H.M., Inleiding over enige civielrechtelijke aspecten en praktijkvragen bij stedelijke erfpacht, Bouwrecht, juillet/août 1975, pp. 511 en s.

SAROT J., Aménagement du territoire, U.L.B., Bruxelles, 1982-1983, 150 p.

SERVAIS J.M., Etablissements dangereux, insalubres ou incommodes, R.P.D.B., complém. IV, nov. 1972, pp. 305-360.

Service Communal de Belgique, La politique foncière et ses techniques, Bruxelles, 1973, 105 p.

SIJBRANDIJ J.J., De erfpacht Vandaag, Stedebouw en Volkshuisvesting, 3 mai 1973, pp. 196-197

SIJBRANDIJ J.J., La politique foncière d'Amsterdam, Dienst der publieke werken Amsterdam, doc. ronéo, 15 p.

SIMONS-RENNONNET M., De l'assainissement à la rénovation des sites industriels désaffectés, Adm. de l'Urb. et de l'Amén. du Territ., Ministère de la Région wallonne, 1980, 84 p.

SMETS M., L'avènement de la cité-jardin en Belgique. Histoire de l'habitat social en Belgique de 1830 à 1930, Mardaga, Bruxelles, 1977, 223 p.

STEFFENS G., Spéculation immobilière et gestion normale du patrimoine privé : critère de différenciation, Rev. gén. fisc., 1983, pp. 167-174.

STENGERS M.L. - DEHAN P., La clause d'habitation bourgeoise, note sous Bruxelles, 10 juin 1971, R.C.J.B., 1973, pp. 573-608.

STERCKX M. - BELVA L., Correspondance - l'aménagement du territoire, J.T., 1984, p.552.

STOYANOVITCH K., Le régime de propriété en U.R.S.S., Librairie Générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1962, 312 p.

STRAUS-GODET A.M., Politique belge en matière d'implantation commerciale, Wallonie 1976, pp. 43-51.

STRONG A., Transfert de COS aux Etats-Unis. Le parc des Pinelands, Etudes foncières, n°30, 1986, pp. 1 et s.

SUETENS-BOURGEOIS G., De onteigenings vergoedingen, R. w., 1973-1974, col. 2079-2105.

SUETENS L.P., De nieuwe wetgeving op de ruimtelijke ordening, De Nederlandse Boekhandel, Antwerpen-Utrecht, 1971, 130 p.

SUETENS L.P., Ruimtelijke ordening, recht en praktijk, De Nederlandse Boekhandel, Antwerpen-Utrecht, 1973, 160 p.

SUETENS L.P., DE GROOTE G.J., DE GROOTE D. et AKKERMANS P., Gewestplannen en planschade België en Nederland, Kluwer, Antwerpen, 1982, 87 p.

SUETENS L.P., De reglementering op de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke inrichtingen, Bedrijf en Rechtsmilieu, Kluwer, Antwerpen, 1984.

SUETENS L.P., De hiërarchie der plannen van aanleg, R.W., 1985-86, col. 445 et s.

SUETENS L.P., Gewestplannen en planschade, in Gewestplannen meerwaarde en planschade, Kluwer, Antwerpen, 1978, pp. 12-25.

SVENSSON R., Swedish land policy in practical application, Swedish Council for Building Research, Stockholm, 1976, 70 p.

TACQ G., Chronique permanente de jurisprudence du Conseil d'Etat en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, A.T.D.F., 1977, n°2, pp. 30-35 ; 1978, n°3, pp. 80-93 ; 1978, n°4, pp. 57-62 ; 1979, n°5, pp. 33-34 ; 1979, n°6, pp. 41-54 ; 1980, n°7, pp. 50-57 ; 1980, n°8, pp. 35-54 et 1981, n°10, pp. 22-30.

TCHIMICHKIAN M., Les coopératives de construction de logements en URSS, Annuaire de l'URSS et des Pays Socialistes, Strasbourg, 1972-1973, pp. 179-233.

TOINT J., Plan directeur, Schéma directeur, Environnement, n°3, 1979, pp. 35 et s.

TOINT J., Vers une nouvelle politique de l'aménagement du territoire à l'échelon communal ?, Mouv. Com., 1978, pp. 298-302.

TOPALOV C., Les promoteurs immobiliers. Essai d'analyse sociologique d'un système d'acteurs économiques, Paris, Mouton, 1974, Paris, 423 p.

UHALDEBORDE J.M. - GOZE M., La fiscalité foncière contemporaine, une logique de complémentarités et d'antagonismes, Revue d'Economie régionale et Urbaine, 1983, pp. 529-554.

VAN ACKERE-WASTIELS ,Manuel pratique administratif de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, UGA, Heule, class. perm.

VAN ALSENOY K., De programmawet (van 22 december 1977) en de ruimtelijke ordening, R.W., 1977-1978, col. 1785-1791.

VAN BOL J.M., Politique économique et pouvoir régional, CIACO, Louvain-la-Neuve, 1982, 192 p.

VAN CRAEN L., L'aménagement du territoire et la régionalisation, A.T.D.F., 1977, n°1, pp. 7-19.

VANDEN BORRE P., Commentaires, La Charte, Bruges, class. perm.

VANDEN BORRE P., La législation belge en matière de rénovation urbaine, R.J.D.A., 1971, pp. 32-51.

VANDEN BORRE P., Le permis de bâtir, de lotir, les certificats et les sanctions, Le droit de la construction et de l'urbanisme, éd. Jeune Barreau, Bruxelles, 1976, pp. ; 215-342.

VANDEN BORRE P., Nécessité d'un code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme et l'indispensable coordination dans le domaine des mesures d'exécution", A.T.D.F., 1977, n°2, p.3-5.

VANDEN BOORE P., Les aspects juridiques du plan d'aménagement, Entr. et dr., 1979, pp. 331-361.

VAN DER HAEGEN H. et VANNESTE D., Typologie du niveau de vie des communes belges, Bulletin Trimestriel du Crédit Communal de Belgique, n°157, juillet 1986, pp. 49-70.

VANDERKAM P., Analyse statistique de la situation des lotissements en Belgique : les réserves de terrains à bâtir et les facteurs déterminants de l'évolution du prix des parcelles, SERES, Louvain, 1977, 29 p.

VANDERMOTTEN Ch., Le marché des terrains à bâtir dans la région bruxelloise, 1912-1968, Ed. Université de Bruxelles, Bruxelles, 1971, 257 p.

VANDERMOTTEN Ch. et ROTHSTEIN-FARRELL S., Les prix du terrain à bâtir dans la région bruxelloise. Variables explicatives et typologie du marché foncier, Revue belge de Géographie, 1971, pp. 247-272.

VAN DIONANT R. - NEYENS G. - LOECKX F., Eléments de la science des impôts, Ministère des Finances, Bruxelles, 1971, 514 p.

VAN FRAYENHOVEN G., Le nouveau régime de taxation des plus-values foncières, J.T., 1966, pp. 693-696.

VAN HOUTTE J., De belasting van meerwaarden op ongebouwde onroerende goederen behorend tot een privaat vermogen, Tijds. notar., 1966, pp. 193-210.

VAN REEPINGHEN B., note sous Liège, 6 mai 1970, J.T., 1971, pp. 442 et s.

VAN WELKENHUYSEN A., L'autorité de chose jugée des arrêts du Conseil d'Etat en matière de responsabilité de la puissance publique, note sous Cass., 7 novembre 1975, R.C.J.B., 1977, pp. 436 et s.

VEKEMAN R., Ruimtelijke ordening en stedenbouw, Kluwer, Antwerpen, 1983, 360 p.

Ville de Rotterdam, Verzameling, 1971, Volgnr. 244, lett. b., par. 4, Blz. 971-973.

VILMIN T., Financement des équipements - Impact sur les prix fonciers, Etudes foncières, 1985, n°29, pp.1 et 6-7.

VOYE L., L'aménagement du territoire et la politique foncière : approche sociologique, A.T.D.F., n°5, 1979, pp. 12-17.

VOYE L. - REMY J., La ville et l'urbanisation, Duculot, Gembloux, 1974, 252 p.

WALLERIUS G., Leasehold in Sweden and in Göteborg, Urban Land Policy, rapport de la FIHUAT du séminaire de Göteborg (21-23 mai 1979), Den Haag, 1979, pp. 63-70.

WALRAS L., Théorie mathématique du prix des terres et de leur rachat par l'Etat, mémoire lu à la Société Vaudoise des Sciences Naturelles à Lausanne, 1880.

WALRAS L., Etudes d'économie sociale, Paris, 1936.

WASTIELS-VAN ACKERE, Manuel pratique administratif de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, UGA, Heule, class. perm.

WASTIELS F., Ruimtelijke ordening over de landsgrenzen heen, Tijds. bestuursw., 1963, pp. 330-343.

WASTIELS F., Bouwpolitie, in Adm. Lex., La Charte, Bruges, 1972, 111 p.

WASTIELS F., De bestemmingsvoorschriften van de gewestplannen en hun gevolgen op vergunningen, De Gem., 1977, pp. 309-320.

WASTIELS F., De nieuwe rechtsreleging voor de vergoeding wegens bouwverbod (planschade), Tijds bestuursw., 1979, pp. 190-204.

WASTIELS F., Administratieve handleiding voor de ruimtelijke ordening en de stedenbouw, UGA, class. perm., Heule.

WASTIELS F., Guide administratif pour les permis de bâtir et de lotir, UGA, Heule, 1982, 209 p.

WASTIELS F., Administratief goederenrecht, Story-Scientia, Gent, 1983, 291 p.

WASTIELS F., VAN ACKERE P., Manuel administratif de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, UGA, class. perm., Heule.

- WATHELET M., Le guide de l'aménagement du territoire, 1984.
- WEILL A., Droit civil, Les obligations, Paris, 1971, 1058 p.
- WERDEFROY F., Beschouwingen over de onroerende natrekking, het rechts van erfpracht, het recht van opstal en het verlof tot bouwer, Tijds. V. Priv., 1983, pp. 293-342.
- Why "personnal" property cannot be called "private" ?, The Current Digest of the Soviet Press, Vol. XVIII, n°33, pp.7-8.
- WILKIN R., Les taxes communales, Bruxelles, 1943, 252 p.
- WILKIN R., Les régies, Dictionnaire Communal, La Charte, Bruges, 1950, 20 p.
- WILKIN R., Voirie et alignement - Urbanisme et construction, Bruylant, Bruxelles, 1964, 432 p.
- WILLE M., Des biens et des diverses modifications de la propriété, Les Nouvelles, Droit Civil, T.III, 1941.
- WILMART J., La nouvelle taxation des plus-values réalisées sur les immeubles non-bâties situés en Belgique et sur les droits réels portant sur ces immeubles, Jour. prat. drt fisc. et fin., 1967, pp. 313-331.
- WILSON I., Processus de décision et plan d'aménagement. Comparaison des systèmes français et britanniques, Etudes foncières, n°13, 1981, pp. 1-9.
- WILSON R.H., Occupation du sol et rente foncière en Union Soviétique, Métropolis, n°1, 1975.
- X., Rapport final de la Commission "Plan directeur", Mouv. Com., 1977, pp. 4 et s.

TABLE DES MATIERES.TOME IPréambule

p. 1.

Introduction - Définitions et objectifs

p. 4.

Section 1 : Les définitions.

p. 5.

§1. Utilité d'une définition

p. 5.

§2. Les définitions légales

p. 6.

§3. Les définitions doctrinales

p. 8.

A. Les définitions liées à l'aménagement
du territoire

p. 8.

B. Les définitions liées au problème foncier

p. 11.

C. Les définitions liées à la maîtrise du sol

p. 12.

Section 2 : Les objectifs.

p. 13.

§1. La connaissance du problème foncier

p. 13.

§2. La maîtrise des instruments d'intervention
foncière

p. 14.

§3. L'utilisation de ces instruments et son
évaluation

p. 14.

LIVRE I. - LE PROBLEME FONCIER

p. 16.

Préambule

p. 17.

CHAPITRE I : LA SITUATION FONCIERE

p. 18.

Introduction

p. 19.

Section 1 : La Belgique en quelques chiffres

p. 19.

§1. Les données relatives à l'urbanisation.

p. 20.

A. La répartition démographique

p. 20.

B. La répartition urbaine

p. 26.

C. Les données en terme de circulation

p. 28.

§2. Les données relatives au niveau de vie de la
population belge

p. 29.

Section 2 : La situation foncière en chiffres globaux

p. 31.

§1. Evolution générale des ventes foncières

p. 31.

	562.
§2. Evolution des ventes foncières par province et arrondissement	p. 34.
§3. Le stock foncier en Belgique	p. 44.
<u>Section 3 : Les situations foncières locales</u>	p. 46.
CHAPITRE II : LE MARCHE FONCIER	p. 47.
<u>Introduction</u>	p. 48.
<u>Section 1 : Les facteurs physiques</u>	p. 49.
§1. Les qualités intrinsèques du terrain	p. 49.
§2. La dimension d'un terrain	p. 50.
§3. La localisation d'un terrain	p. 52.
A. La diversité des besoins des acteurs économiques et des particuliers par rapport au centre urbain	p. 54.
B. La fluidité des communications	p. 57.
C. Les champs secondaires d'externalité	p. 58.
§4. Conclusions	p. 59.
<u>Section 2 : Les facteurs économiques</u>	p. 59.
§1. Les composantes du marché foncier	p. 60.
A. Généralités	p. 60.
B. La nature du "bien-sol"	p. 61.
C. La demande foncière	p. 63.
1. La demande foncière diminue dans l'éloignement du centre urbain	p. 64.
2. La demande foncière varie proportionnellement peu en fonction du prix	p. 65.
3. La demande foncière est liée à l'évolution démographique	p. 65.
4. La demande foncière de consommation est liée à la situation économique générale et aux besoins de celle-ci	p. 66.
5. La demande foncière de consommation est liée au patrimoine immobilier existant	p. 66.
6. La demande foncière de thésaurisation est fonction de la sécurité des investissements mobiliers	p. 66.
7. La demande foncière spéculative est fonction des plus-values escomptées	p. 67.

D. L'offre foncière	p. 67.
1. L'offre foncière peut être inversement proportionnelle à la demande foncière	p. 68.
2. L'offre foncière est d'autant plus élastique que l'on s'éloigne du centre urbain	p. 69.
3. L'offre foncière est fonction du prix du marché et du coût d'équipement	p. 70.
4. L'offre foncière peut être liée à la rentabilité des placements mobiliers	p. 70.
5. Les variations dans l'offre foncière n'ont pas nécessairement d'influence sur les prix	p. 71.
E. Le comportement des acheteurs et vendeurs	p. 72.
F. La transparence du marché	p. 73.
G. La spéculation foncière	p. 74.
1. Le mécanisme de la spéculation	p. 75.
2. L'ampleur du phénomène	p. 77.
§2. Conclusions	p. 78.
<u>Section 3 : Les facteurs juridiques</u>	p. 78.
§1. Les mesures d'affectation du sol	p. 79.
A. Le type d'affectation	p. 79.
B. Le gabarit de construction	p. 79.
C. Les zones à aides publiques diverses	p. 81.
§2. Les mesures de fiscalité foncière	p. 82.
<u>Section 4 : Les facteurs psycho-sociologiques</u>	p. 83.
<u>Section 5 : Conclusions</u>	p. 86.
CHAPITRE III : LES EFFETS DU MARCHE FONCIER	p. 87.
<u>Introduction</u>	p. 88.
<u>Section 1 : Sur la localisation des activités</u>	p. 88.
<u>Section 2 : Sur le coût des équipements et le type de construction</u>	p. 90.

	564.
LIVRE II : LES INSTRUMENTS JURIDIQUES D'ACTION FONCIERE ET LES MESURES D'EFFET EQUIVALENT	p. 93.
PARTIE I : L'AFFECTATION DU SOL	p. 95.
<u>Préambule</u>	p. 96.
CHAPITRE I : LES PLANS D'AMENAGEMENT	p. 97.
<u>Introduction</u>	p. 98.
<u>Section 1 : Le zonage</u>	p. 98.
§1. Historique	p. 99.
§2. La loi du 29 mars 1962	p. 100.
<u>Section 2 : Les instruments de planification spatiale</u>	p. 100.
§1. Les différents plans d'aménagement	p. 100.
A. Les plans ayant valeur juridique	p. 101.
1. Le plan national	p. 101.
2. Le plan régional	p. 101.
3. Le plan de secteur	p. 102.
4. Le plan général d'aménagement	p. 103.
5. Le plan particulier d'aménagement	p. 103.
B. Les plans dénués de valeur réglementaire	p. 104.
1. Les schémas directeurs élaborés dans le cadre des plans de secteur	p. 104.
2. Le plan directeur et le schéma directeur dans le cadre de la rénovation urbaine et rurale	p. 105.
§2. Le contenu des plans d'aménagement	p. 106.
A. Les plans réglementaires	p. 106.
1. Le plan de secteur	p. 107.
a) La détermination de la zone d'affectation	p. 107.
b) Les prescriptions en surimpression	p. 109.
2. Le plan général et le plan particulier d'aménagement	p. 110.
B. Les plans non réglementaires	p. 110.
§ 3. L'élaboration des plans d'aménagement	p. 111.
A. Les plans réglementaires	p. 111.
1. Le plan de secteur	p. 111.
2. Les plans communaux d'aménagement	p. 112.

B. Les plans non réglementaires	p. 112.
<u>Section 3 : La valeur juridique des plans d'aménagement</u>	p. 113.
§ 1. La portée juridique des plans d'aménagement	p. 114.
A. Les plans d'aménagement définitifs	p. 114.
1. Les plans réglementaires	p. 114.
2. Les plans non réglementaires	p. 115.
B. Les projets de plan d'aménagement	p. 115.
1. Les projets de plan réglementaire	p. 115.
a. Le projet de plan de secteur	p. 115.
b. Le projet de plan général d'aménagement	p. 116.
c. Le projet de plan particulier d'aménagement	p. 116.
2. Les projets de plan non réglementaire	p. 117.
§ 2. La révision et l'abrogation des plans d'aménagement	p. 117.
A. L'abrogation des plans d'aménagement	p. 117.
1. L'abrogation d'office	p. 118.
2. L'abrogation formelle	p. 118.
B. La révision des plans d'aménagement	p. 119.
1. Le fondement de la révision des plans d'aménagement	p. 120.
a) Mise en conformité avec le plan supérieur et postérieur	p. 120.
b) La réalisation de travaux ou d'opérations d'intérêt public	p. 120.
c) Exonérations du paiement des indemnités pour moins-value	p. 122.
d) Modification de la conception de l'aménagement	p. 122.
2. La procédure de révision des plans d'aménagement	p. 123.
§ 3. Les dérogations aux plans d'aménagement	p. 124.
A. La dérogation à un plan par un autre plan	p. 124.
B. La dérogation à un plan par un permis	p. 126.
1. Les dérogations aux plans de secteur	p. 126.
a) La dérogation pour la réalisation d'équipements de service public et communautaire	p. 127.
b) La dérogation pour l'agrandissement, la transformation ou la reconstruction de bâtiments existants	p. 127.
c) La dérogation par le biais de la règle dite de remplissage	p. 128.

	566.
2. Les dérogations aux plans communaux d'aménagement	p. 129.
CHAPITRE II : MESURES D'AFECTATION DU SOL	p. 130.
<u>Introduction</u>	p. 131.
<u>Section 1 : Mesures d'affectation à caractère économique</u>	p. 132.
§ 1. Le zonage des aides publiques	p. 132.
A. Les zones de développement économique	p. 133.
1. Les zones de développement	p. 133.
2. Les zones d'emploi	p. 134.
3. Les zones de reconversion	p. 134.
B. Les zones de rénovation	p. 135.
1. La rénovation urbaine et rurale	p. 135.
2. La rénovation des sites industriels désaffectés	p. 135.
§ 2. Le zonage de la limitation des activités économiques	p. 136.
A. Les mesures imposant des quotas de production	p. 137.
B. Les mesures limitant les implantations commerciales	p. 139.
<u>Section 2 : Le règlement de bâtisse et les permis administratifs</u>	p. 141.
§ 1. Le règlement de bâtisse	p. 141.
§ 2. Les permis administratifs	p. 142.
A. Le permis de lotir	p. 143.
B. Le permis de bâtir	p. 145.
C. Les autres permis administratifs	p. 146.
1. Le permis d'exploitation	p. 146.
2. Le permis d'implantation commerciale	p. 146.
<u>Section 3 : Le classement des monuments et des sites et la protection de la nature</u>	p. 147.
§ 1. La protection des monuments et des sites	p. 147.
§ 2. La conservation de la nature	p. 149.

	567.
PARTIE II : L'ACQUISITION DU SOL	p. 150.
<u>Préambule</u>	p. 151.
CHAPITRE I : LA NATIONALISATION	p. 152.
<u>Introduction</u>	p. 153.
<u>Section 1 : Le domaine éminent et le domaine utile</u>	p. 154.
<u>Section 2 : La nationalisation du sol en U.R.S.S.</u>	p. 156.
§ 1. Historique	p. 157.
A. La doctrine marxiste	p. 157.
B. Le régime foncier avant 1917	p. 158.
§ 2. Les interventions du législateur socialiste	p. 160.
§ 3. Les formes de propriété en U.R.S.S.	p. 163.
A. La propriété socialiste d'Etat	p. 163.
B. La propriété coopérative kolkhozienne	p. 164.
C. La propriété familiale (dvor)	p. 165.
D. La propriété personnelle	p. 166.
§ 4. Le régime foncier urbain	p. 166.
A. Les terrains urbains	p. 166.
B. Le statut des terres urbaines	p. 168.
C. La concession des terrains	p. 169.
<u>Section 3 : La nationalisation du sol dans certains pays d'Afrique de l'Ouest</u>	p. 172.
§ 1. Les objectifs de la nationalisation du sol	p. 172.
§ 2. Les régimes fonciers africains	p. 172.
A. La nationalisation du sol	p. 174.
B. Le régime du domaine national	p. 175.
C. le régime des terres vacantes et sans maître	p. 176.
<u>Section 4 : Municipalisation de fait du sol et propositions de nationalisation</u>	p. 177.
§ 1. La municipalisation de fait en Europe du Nord	p. 177.
§ 2. Propositions de nationalisation ou de municipalisation du sol	p. 178.

CHAPITRE II : L'EXPROPRIATION

Introduction

Section 1 : Les principes généraux

§ 1. Définition et éléments de l'expropriation

A. Définition

B. Suppression totale, définitive et forcée du droit de propriété

C. Utililité publique : notion et évolution

D. Modalités de l'expropriation

1. L'arrêté d'expropriation

2. La négociation amiable

3. La procédure judiciaire

E. Juste et préalable indemnité

§ 2. Les titulaires du pouvoir d'exproprier

Section 2 : L'expropriation par zones

§ 1. Définition et dispositions légales

A. Principe général

1. Légalité du mécanisme de l'expropriation par zones

2. Les réalisations de l'époque

3. Renouveau de l'expropriation par zones

B. Dispositions légales

1. L'arrêté royal du 15 novembre 1867

2. La loi du 29 mars 1962

3. Législations spéciales

a. Loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique

b. Loi du 26 juillet 1962 relative aux concessions en vue de la construction des autoroutes

c. Code du logement

d. Loi du 27 juin 1978 relative à la rénovation des sites wallons d'activité économique désaffectés

e. Remarque générale

§ 2. Le droit commun de l'expropriation par zone

A. Le principe général

B. Procédure

C. Association des particuliers aux travaux d'aménagement

568.

p. 180.

p. 181.

p. 182.

p. 182.

p. 182.

p. 182.

p. 183.

p. 187.

p. 187.

p. 189.

p. 189.

p. 191.

p. 192.

p. 193.

p. 193.

p. 193.

p. 194.

p. 196.

p. 197.

p. 197.

p. 198.

p. 199.

p. 200.

p. 200.

p. 201.

p. 203.

p. 203.

p. 204.

p. 205.

p. 205.

p. 207.

p. 208.

<u>Section 3 : Les indemnités d'expropriation</u>	p. 210.
§ 1. Principe général et objectifs	p. 210.
§ 2. L'indemnisation de la valeur foncière	p. 211.
A. Principe d'indemnisation	p. 211.
B. Dispositions légales et jurisprudence	p. 212.
1. Dispositions légales excluant la plus-value à l'expropriation	p. 212.
a. La loi du 29 mars 1962 et le Code wallon	p. 212.
b. La loi du 26 juillet 1962	p. 214.
c. La loi du 30 décembre 1970	p. 214.
2. Les expropriations successives	p. 215.
a. La loi du 26 juillet 1962	p. 215.
b. La loi du 29 mars 1962 et le Code wallon	p. 216.
c. La loi du 30 décembre 1970	p. 217.
3. Les dispositions légales excluant les manoeuvres spéculatives	p. 217.
a. Rejet de la plus-value due à une mise en valeur tardive	p. 218.
b. Rejet de la valeur spéculative	p. 218.
 CHAPITRE III : LE DROIT DE PREEMPTION.	 p. 220.
<u>Introduction</u>	p. 221.
<u>Section 1 : Le droit de préemption en droit français</u>	p. 222.
§ 1. Notion et champ d'application	p. 222.
A. Le droit de préemption urbain	p. 223.
B. Le droit de préemption dans les zones d'aménagement différé (ZAD)	p. 224.
C. Le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles des départements	p. 225.
§ 2. Le pouvoir préemptant	p. 225.
A. Le droit de préemption urbain	p. 225.
B. La zone d'aménagement différé	p. 226.
C. Les espaces naturels sensibles	p. 226.
§ 3. Procédure	p. 227.
A. La déclaration d'intention d'aliéner	p. 227.

B. La décision du pouvoir préemptant	p. 228.
1. Décision d'acquisition aux conditions fixées	p. 228.
2. Offre d'acquisition à un autre prix	p. 228.
3. Renonciation à l'acquisition	p. 229.
§ 4. Le prix d'acquisition	p. 230.
§ 5. Bilan statistique	p. 230.
<u>Section 2 : Le droit de préemption en droit belge</u>	p. 231.
§ 1. Les rétroactes du projet de loi	p. 231.
§ 2. Champ d'application	p. 232.
§ 3. Le pouvoir préemptant (art. 2)	p. 233.
§ 4. Procédure (art. 4 à 6)	p. 233.
A. La communication de l'offre de vente	p. 234.
B. La décision du pouvoir préemptant	p. 234.
1. Décision d'acquisition	p. 234.
2. Renonciation à l'acquisition	p. 235.
§ 5. Le prix d'acquisition	p. 235.
§ 6. Commentaires	p. 235.
A. Le champ d'application	p. 236.
B. La procédure	p. 236.
C. Le prix	p. 237.
 PARTIE III : LA MISE A DISPOSITION DU SOL	 p. 238.
<u>Préambule</u>	p. 239.
CHAPITRE I : LA VENTE	p. 240.
<u>Introduction</u>	p. 242.
<u>Section 1 : La vente sous conditions d'utilisation</u>	p. 243.
<u>Section 2 : La vente avec faculté de rachat : les dispositions légales</u>	p. 245.
§ 1. La loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique	p. 245.
§ 2. Le Code du logement	p. 247.

Section 3 : La vente avec faculté de rachat - L'avant-projet de loi foncière

- § 1. Les conditions d'utilisation p. 248.
- § 2. Le prix de vente, fonction des conditions d'utilisation p. 251.
- § 3. La faculté de reprise p. 252.
- § 4. Les obstacles juridiques p. 255.

CHAPITRE II : L'EMPHYTEOSE

p. 257.

Introduction

p. 258.

Section 1 : Historique

p. 258.

Section 2 : Droit comparé

p. 260.

- § 1. Le leasehold en Angleterre p. 261.
 - A. Historique p. 261.
 - B. Le régime en vigueur p. 262.
 - C. Application de l'emphytéose p. 263.
- § 2. Le Jordbrucksarrende en Suède p. 264.
 - A. Historique p. 264.
 - B. Le régime en vigueur p. 266.
 - C. Application de l'emphytéose p. 267.
- § 3. L'erfpacht aux Pays-Bas p. 268.
 - A. Le Code civil des Pays-Bas p. 268.
 - B. Les règlements communaux p. 270.
 - 1. Amsterdam p. 271.
 - a. La durée du droit d'emphytéose p. 273.
 - b. Possibilité de résiliation du contrat p. 273.
 - c. Révision des conditions d'emphytéose p. 275.
 - d. Montant du canon emphytéotique p. 275.
 - e. Adaptation du canon p. 276.
 - f. Dédommagement pour résiliation ou dépossession p. 277.
 - g. Application de l'emphytéose p. 278.

2. Rotterdam	p. 278.
3. Utrecht	p. 279.
4. Den Haag	p. 280.
C. Le projet de réforme du Code civil	p. 281.
1. La durée de l'emphytéose	p. 281.
2. Les conditions du contrat	p. 282.
3. Fin du contrat et indemnité	p. 282.
<u>Section 3 : L'emphytéose en droit belge</u>	p. 284.
§ 1. Historique	p. 284.
§ 2. Les dispositions générales en vigueur	p. 287.
A. La durée	p. 287.
B. Les constructions érigées par l'emphytéote	p. 289.
C. Droits et obligations	p. 290.
§ 3. Inadaptation du régime de l'emphytéose à une utilisation actuelle	p. 292.
A. Le problème psychologique	p. 292.
B. Le problème économique	p. 293.
C. Le problème juridique	p. 294.
§ 4. Les adaptations nécessaires	p. 294.
A. Au niveau juridique	p. 295.
1. La novation ou une forme similaire	p. 295.
2. Le droit d'accession à titre onéreux	p. 297.
B. Au niveau économique	p. 298.
1. Le montant du canon	p. 299.
2. Le rachat du canon	p. 299.
3. La révision du canon	p. 300.
1°) L'indexation du canon	p. 300.
2°) La révision du canon en raison d'une plus-value foncière	p. 300.
3°) La révision du canon en raison d'un changement des conditions d'utilisation	p. 301.
C. Au niveau psychologique	p. 301.

Section 4 : Les solutions apportées dans le domaine
du logement social

p. 302.

§ 1. L'arrêté royal du 11 mai 1977.

p. 302.

§ 2. La politique de la Société Nationale du
Logement.

p. 303.

TOME II

PARTIE IV : LE REGIME JURIDIQUE DES PLUS-VALUES ET DES
MOINS-VALUES.

p. 305.

Préambule

p. 306.

CHAPITRE I : LA RECUPERATION DES PLUS-VALUES

p. 307.

Introduction

p. 308.

Section 1 : La récupération des plus-values par le biais
de la participation aux frais d'équipements
collectifs

p. 308.

§ 1. La taxe communale d'urbanisation

p. 308.

1. Principe de la taxe communale d'urbanisation

p. 309.

2. Nature de la taxe communale d'urbanisation

p. 309.

3. Champ d'application de la taxe communale
d'urbanisation

p. 309.

4. Montant de la taxe communale d'urbanisation

p. 310.

5. Utilisation des recettes provenant de la taxe
d'urbanisation

p. 311.

§ 2. La taxe de remboursement

p. 311.

1. Principe de la taxe de remboursement

p. 312.

2. Nature de la taxe de remboursement

p. 313.

3. Types de taxes de remboursement

p. 313.

4. Champ d'application de la taxe de remboursement

p. 314.

5. Montant de la taxe de remboursement

p. 315.

6. Utilisation des recettes provenant de la taxe
de remboursement

p. 315.

7. Coexistence de la taxe d'urbanisation et des
taxes de remboursement

p. 315.

Section 2 : La récupération des plus-values d'urbanisation

p. 316.

§ 1. La récupération en nature

p. 316.

A. Les charges d'urbanisme

p. 316.

1. Cession gratuite des terrains

p. 317.

2. Cession gratuite des équipements
communautaires

p. 319.

B. Autres prestations en nature	p. 319.
§ 2. Le remboursement ou la déduction des plus-values	p. 321.
A. Le paiement de la plus-value à titre de sanction	p. 321.
B. La déduction de la plus-value lors du calcul de l'indemnité d'expropriation	p. 323.
1. Déduction de la plus-value dans l'estimation du bien exproprié	p. 323.
2. Déduction de la plus-value dans l'estimation de la dépréciation des parties restantes	p. 325.
C. La déduction des plus-values dans le calcul de l'indemnisation des moins-values d'urbanisation	p. 325.
<u>Section 3 : Les prélèvements fiscaux sur les plus-values d'urbanisation</u>	p. 326.
§ 1. Les impôts locaux	p. 326.
A. La taxe forfaitaire sur les terrains non bâtis	p. 326.
1. Principe de la taxe sur les terrains non bâtis	p. 326.
2. Distinction entre les deux types de taxe prévues par l'article 70 bis	p. 327.
3. Champ d'application de la taxe sur les parcelles d'un lotissement	p. 328.
a. Le principe	p. 328.
b. Les exonérations	p. 329.
4. Champ d'application de la taxe sur les parcelles dans les zones d'habitation	p. 331.
a. Le principe	p. 331.
b. Les exonérations	p. 331.
5. Montant de la taxe sur les parcelles non bâties	p. 333.
B. Récupération des plus-values au moyen d'autres impôts locaux	p. 333.
1. Les centimes additionnels au précompte immobilier	p. 334.
2. Autres taxes.	p. 334.
§ 2. Les prélèvements fiscaux de l'Etat	p. 334.

A. L'imposition des plus-values réalisées	p. 334.
1. La taxation spécifique des plus-values	p. 334.
a. Les plus-values réalisées par une société	p. 336.
b. Les plus-values réalisées par un marchand de biens	p. 336.
c. Les plus-values qui sortent de la gestion normale d'un patrimoine privé	p. 336.
d. Les plus-values qui résultent de la gestion normale du patrimoine privé	p. 338.
1°. Champ d'application	p. 339.
2°. Taux de l'impôt sur les plus-values	p. 340.
3°. Mode de calcul des plus-values sur les immeubles non bâtis	p. 340.
2. La taxation des plus-values par le biais d'autres impôts	p. 342.
a. Le droit d'enregistrement	p. 342.
b. Le droit de succession	p. 343.
B. L'imposition des plus-values latentes : la taxation du revenu cadastral	p. 343.
1. Principe du revenu cadastral	p. 344.
2. Rapport entre la valeur du bien et le revenu cadastral	p. 345.
3. La taxation du revenu cadastral	p. 346.
a. Le précompte immobilier	p. 346.
b. L'impôt global	p. 347.
<u>Section 4 : Le système du plafond légal de densité en droit français</u>	p. 347.
§ 1. Historique	p. 347.
§ 2. Le mécanisme mis en place	p. 349.
A. La détermination des surfaces	p. 351.
B. Le mode de calcul du versement	p. 352.
C. La valeur du terrain	p. 354.
D. Le régime du P.L.D. dans les zones d'aménagement	p. 356.
§ 3. La gestion financière	p. 358.
§ 4. Commentaires	p. 360.
A. Une réforme non conforme au projet de réforme	p. 360.
B. Bilan	p. 361.

	576.
CHAPITRE II : L'INDEMNISATION DES MOINS-VALUES.	p. 362.
<u>Introduction</u>	p. 363.
<u>Section 1 : L'indemnisation des moins-values d'urbanisme</u>	p. 363.
§ 1. L'article 37 de la loi du 29 mars 1962 et l'article 34 du Code wallon	p. 366.
A. Les conditions d'application de l'indemnisation des moins-values découlant des plans d'aménagement	p. 367.
1. Première condition : la moins-value doit résulter d'un plan d'aménagement en vigueur	p. 367.
2. Deuxième condition : la moins-value doit résulter d'une interdiction de bâtir ou de lotir	p. 368.
3. Troisième condition : la moins-value doit résulter de la suppression par le plan d'aménagement de l'affectation existante ou de l'usage auquel le bien était normalement destiné	p. 369.
1°. L'affectation existante d'un terrain	p. 369.
2°. La destination normale d'un terrain	p. 370.
4. Quatrième condition : l'usage auquel il est mis fin doit être celui au jour précédant l'entrée en vigueur du plan	p. 371.
5. Cinquième condition : le dommage doit être certain, actuel et objectivement déterminable	p. 372.
1°. Mutation du bien	p. 373.
2°. Refus du permis de bâtir	p. 373.
3°. Certificat d'urbanisme négatif	p. 373.
B. Exception au droit d'indemnité	p. 374.
C. Calcul de l'indemnité	p. 376.
1. Principes	p. 376.
2. Méthode d'estimation des valeurs	p. 376.
D. La procédure d'obtention de l'indemnité	p. 378.
E. Substitution à l'indemnité du rachat de la parcelle ou de la modalité de l'affectation du plan	p. 378.
1. Le rachat de la parcelle dévaluée	p. 379.
2. La modification du plan	p. 379.

	577.
§ 2. La législation sur les monuments et les sites	p. 379.
§ 3. L'indemnisation sur base de l'article 1382 du Code civil	p. 381
A. Les cas prévus à l'article 37 de la loi du 29 mars 1962 et de l'article 34 du Code wallon	p. 381.
B. Les cas non couverts par l'article 37 de la loi du 29 mars 1962 ou par l'article 34 du Code wallon	p. 381.
C. La faute de l'administration	p. 382.
§ 4. Le contentieux de l'indemnité devant le Conseil d'Etat	p. 383.
<u>Section 2 : La compensation des moins-values par le rachat</u>	p. 385.
§ 1. La législation sur l'urbanisme	p. 385.
§ 2. La législation sur la protection des monuments et des sites	p. 386.
<u>Section 3 : L'estimation du prix d'acquisition avant la moins-value</u>	p. 387.
 LIVRE III : LA STRATEGIE FONCIERE	 p. 389.
 PARTIE I : L'EVALUATION DES INTERVENTIONS FONCIERES	 p. 391.
<u>Préambule</u>	p. 392.
 CHAPITRE I : L'EVALUATION DES MESURES D'AFFECTION DU SOL	 p. 393.
<u>Introduction</u>	p. 394.
<u>Section 1 : Les mesures déterminant le type d'affectation</u>	p. 394.
§ 1. Les effets antérieurs au plan d'aménagement	p. 395.
§ 2. Les effets liés à l'entrée en vigueur du plan	p. 396.

	578.
§ 3. Les effets postérieurs au plan d'aménagement	p. 398.
A. La spéculation sur les zones aedificandi à urbaniser	p. 398.
B. La spéculation sur les zones non aedificandi à réviser	p. 400.
C. La spéculation sur l'octroi de dérogations	p. 401.
§ 4. Conclusions	p. 402.
<u>Section 2 : Les mesures limitant l'importance d'une activité</u>	p. 402.
§ 1. Les mesures fixant le gabarit des constructions	p. 403.
§ 2. Les mesures fixant la dimension des parcelles	p. 404.
§ 3. Les mesures limitant l'activité économique	p. 406.
§ 4. Conclusions	p. 407.
<u>Section 3 : Les mesures délimitant les zones "à aides publiques"</u>	p. 407.
§ 1. Les zones de développement économique	p. 408.
A. Les zones de développement et les zones de reconversion	p. 409.
B. Les zones d'emploi	p. 409.
§ 2. Les zones de rénovation	p. 411.
A. Les zones à protéger et à rénover en Région bruxelloise	p. 411.
B. La rénovation des sites industriels désaffectés en Région wallonne	p. 412.
 CHAPITRE II : L'EVALUATION DES MESURES D'APPROPRIATION DU SOL	 p. 414.
<u>Introduction</u>	p. 415.
<u>Section 1 : La nationalisation du sol</u>	p. 415.
§ 1. L'exemple soviétique	p. 415.
A. La disponibilité du sol	p. 416.
B. Le marché foncier	p. 417.
§ 2. Les pays en voie de développement	p. 418.
A. Disponibilité du sol	p. 418.
B. Le marché foncier	p. 418.

	579.
§ 3. Conclusions	p. 419.
<u>Section 2 : L'expropriation pour cause d'utilité publique</u>	p. 420.
§ 1. L'expropriation comme instrument d'acquisition d'un bien	p. 421.
§ 2. L'expropriation comme instrument de réalisation d'opérations d'ensemble	p. 421.
§ 3. L'expropriation et les prix fonciers	p. 422.
§ 4. Conclusions	p. 423.
<u>Section 3 : Le droit de préemption et la politique foncière</u>	p. 424.
§ 1. Le droit de préemption comme mode d'acquisition	p. 424.
§ 2. Le droit de préemption comme instrument régulateur des prix fonciers	p. 425.
§ 3. Le droit de préemption comme instrument d'information du marché foncier	p. 425.
§ 4. Conclusions	p. 426.
CHAPITRE III : EVALUATION DES MESURES DE MISE A DISPOSITION DU SOL	p. 427.
<u>Introduction</u>	p. 428.
<u>Section 1 : La vente avec faculté de rachat</u>	p. 428.
<u>Section 2 : L'emphytéose</u>	p. 430.
§ 1. L'emphytéose et l'aménagement du territoire	p. 431.
§ 2. L'emphytéose et le marché foncier	p. 431.
A. Sous l'angle de l'offre foncière	p. 431.
B. Sous l'angle de la récupération des plus-values et de l'information foncière	p. 432.
C. Sous l'angle de la gestion	p. 434.
§ 3. L'emphytéose comme mode d'acquisition	p. 434.
§ 4. Le cas de Louvain-La-Neuve	p. 434.
§ 5. Conclusions	p. 436.

CHAPITRE IV : EVALUATION DES MESURES DE RECUPERATION DES PLUS-VALUES ET D'INDEMNISATION DES MOINS-VALUES

p. 438.

Introduction

p. 439.

Section 1 : Les mesures de récupération des plus-values d'urbanisme

p. 439.

§ 1. Les taxes de voirie

p. 439.

§ 2. Les charges d'urbanisme

p. 440.

§ 3. La récupération des plus-values à titre de sanction ou en déduction d'indemnités payées

p. 442.

§ 4. Les taxes sur les terrains non bâtis

p. 442.

§ 5. L'impôt sur les plus-values

p. 445.

§ 6. Droits d'enregistrement et droits de succession

p. 446.

§ 7. La taxation du revenu cadastral

p. 447.

§ 8. Conclusions

p. 448.

Section 2 : Les mesures d'indemnisation des moins-values d'urbanisme

p. 448.

PARTIE II : ESSAI DE TYPOLOGIE DES POLITIQUES FONCIERES

p. 450.

Préambule

p. 451.

CHAPITRE I : LE CHOIX DES PARAMETRES D'ETABLISSEMENT DE LA TYPOLOGIE

p. 452.

Introduction

p. 453.

Section 1 : Les paramètres liés à la personnalité du maître d'oeuvre de la politique foncière et au niveau de décision

p. 453.

Section 2 : Les paramètres liés au territoire sur lequel la politique est menée

p. 454.

Section 3 : Les paramètres liés aux objectifs poursuivis par les politiques foncières

p. 454.

Section 4 : Les relations entre les différents types de politiques foncières

p. 454.

CHAPITRE II : LA TYPOLOGIE DES POLITIQUES FONCIERES

581.

Introduction

p. 459.

Section 1 : La typologie des politiques foncières selon le niveau de décision

p. 460.

A. Les politiques nationales

p. 460.

1. Les politiques actives

p. 461.

a. Le modèle théorique

p. 461.

b. Les politiques réellement menées

p. 462.

1°. Le binôme "nationalisation-concession"

p. 462.

a) L'exemple soviétique

p. 462.

b) Les pays en voie de développement

p. 464.

2°. Le binôme "planification spatiale - traitement des plus et moins-values" L'exemple de la Belgique

p. 465.

2. Les politiques passives : les actions législatives

p. 468.

a. Le Community Land Act 1975 en Angleterre

p. 468.

b. La loi foncière française du 31 décembre 1975

p. 471.

B. Les politiques régionales

p. 472.

1. Généralités

p. 472.

2. La politique foncière de la Région wallonne

p. 472.

3. La politique foncière du Pays de Galles

p. 474.

C. Les politiques locales

p. 475.

1. Généralités

p. 475.

2. La ville d'Amsterdam

p. 479.

3. La commune d'Anderlecht

p. 480.

Section 2 : La typologie des politiques foncières selon le territoire d'application

p. 483.

A. Généralités

p. 483.

B. La station balnéaire de "Coq-sur-Mer"

p. 483.

C. Le site de Louvain-La-Neuve

p. 485.

D. Le site des lacs de l'Eau d'Heure

p. 487.

Section 3 : La typologie des politiques foncières selon leur caractère public ou privé

p. 491.

A. Généralités

p. 491.

B. Le domaine londonien

p. 492.

Section 4 : La typologie des politiques foncières selon leurs objectifs socio-culturels

- A. Généralités p. 496.
- B. Les politiques foncières en faveur d'une communauté nationale p. 496.
- 1. Le cas de la Suisse p. 496.
- 2. Le cas de la périphérie bruxelloise p. 498.
- C. Les politiques foncières en faveur d'une catégorie de personnes p. 501.
- 1. Le cas de Louvain-La-Neuve p. 501.
- 2. Les "snob-zonings" aux Etats-Unis p. 502.
- 3. Les lotissements sociaux en Belgique p. 503.

CONCLUSIONS p. 505.

ANNEXE : ILLUSTRATION D'UNE POLITIQUE FONCIERE COMMUNALE p. 511.

Introduction p. 512.

Section 1 : La connaissance de la situation financière p. 513.

§ 1. Les données socio-économiques p. 513.

A. Les données démographiques p. 513.

B. Le niveau de vie de la population p. 514.

C. La communication p. 514.

§ 2. Les données foncières p. 515.

A. L'évolution du prix des terrains à bâtir p. 515.

B. L'évolution de l'offre des terrains à bâtir p. 515.

C. Les grands propriétaires fonciers publics ou privés p. 521.

D. La demande foncière p. 523.

Section 2 : Quelle stratégie communale ? p. 524.

§ 1. Les objectifs p. 524.

	583.
§ 2. Les mesures d'intervention foncière	p. 524.
A. Les mesures d'affectation du sol	p. 525.
1. L'élaboration de plans ou schémas d'aménagements communaux	p. 525.
2. La révision des prescriptions existantes d'affectation du sol	p. 526.
3. L'octroi de permis obligatoires	p. 527.
B. Les mesures d'acquisition du sol	p. 527.
C. Les mesures de mise à disposition du sol	p. 528.
D. Les mesures de récupération des plus-values d'urbanisme	p. 529.
1. La taxe de recouvrement des frais de voirie.	p. 529.
2. La taxe sur les terrains à bâtir non bâtis.	p. 529.
3. Les charges d'équipement.	p. 531.
 BIBLIOGRAPHIE	 p. 533.
 TABLE DES MATIERES	 p. 561.