

LES PLANS D'AMENAGEMENT ET LA POLITIQUE FONCIERE

par Francis HAUMONT

Les difficultés provoquées par le coût excessif qu'atteignent depuis pas mal de temps les terrains urbains ou en voie de le devenir sont à l'origine de la politique foncière que les pouvoirs publics s'efforcent de mener pour apporter des solutions qui permettent une utilisation rationnelle du sol répondant à la fois aux besoins économiques et aux besoins sociaux. Cette politique foncière ne peut se résumer à l'emploi d'un seul instrument juridique miracle, mais, au contraire, doit être une judicieuse combinaison de multiples mesures adaptées à chaque situation concrète.

Il existe cependant, à la base de la politique foncière, une mesure qui, sans résoudre aucunement le problème de la spéculation immobilière, présente néanmoins l'énorme avantage de la circonscrire dans des zones bien déterminées du territoire : la planification spatiale. « Cette planification a pour objet principal de déterminer l'affectation des différentes parties du territoire à l'habitat, à la circulation, aux activités d'industrie, de commerce et de services, à l'agriculture, aux forêts, à la sauvegarde de la nature et du patrimoine architectural ». (1)

C'est ce zonage que nous nous efforcerons d'analyser dans cette étude en soulignant ses effets positifs et négatifs et en présentant les mesures qui semblent nécessaires au maintien des premiers et à l'atténuation des seconds.

1. Le zonage et ses effets

1.1. Le zonage

Le zonage, quelle que soit l'échelle à laquelle il s'opère, recouvre une même réalité : la division d'un territoire en zones réservées à certaines activités déterminées. L'objectif de cette opération, tant au niveau de la ville qu'au niveau de l'ensemble du territoire national est d'assurer aux habitants les meilleures conditions d'environnement possible.

On n'a pas attendu l'élaboration de plans d'aménagement pour voir s'établir un zonage de fait. Que l'on pense à la distinction de toujours entre la ville et la campagne, c'est-à-dire entre zones urbaines et zones rurales, ou encore au découpage des villes fondé sur la spécialisation artisanale au moyen âge.

L'expansion démographique, la diversification de plus en plus grande des activités et l'augmentation sans cesse croissante des besoins fonciers individuels nécessitent, à un moment donné, une organisation territoriale qui n'a plus rien à voir avec le zonage embryonnaire que constitue par exemple, la distinction entre zones rurales et zones urbaines. C'est ainsi, qu'un jour, est apparue la division du

territoire en un éventail de zones affectées à l'habitat, à l'industrie, aux loisirs, à l'agriculture, aux espaces verts, etc.

Le premier texte légal organisant ce découpage territorial est l'article 2 de l'arrêté des secrétaires généraux de 12 septembre 1940 concernant l'urbanisation de certaines communes en vue de la restauration du pays (2). Cette disposition prévoit que les plans généraux d'aménagement doivent indiquer « l'affectation éventuelle de diverses zones du territoire à l'habitation, à l'industrie, à l'agriculture ou tout autre usage ». Les limites exactes de ces zones sont déterminées par les plans particuliers d'aménagement (article 3). On retrouve ces mêmes dispositions dans l'arrêté-loi du 2 décembre 1946 concernant l'urbanisation (articles 2 et 3) ainsi, d'ailleurs, que dans la loi du 29 mars 1962 (articles 15 et 16), cette dernière instituant, toutefois, les plans régionaux et les plans de secteur, et supprimant le caractère éventuel de l'affectation.

L'importance de ce texte instaurant légalement le zonage est évidente. Mais, si l'arrêté des secrétaires généraux constitue la première base légale du zonage, c'est pourtant l'arrêté royal du 28 décembre 1972, relatif à la présentation et à la mise en œuvre des projets de plans et des plans de secteur, qui doit être considéré comme la charte du zonage en droit belge. La loi du 29 mars 1962 n'a pas donné explicitement le zonage comme première mission aux plans de secteurs qu'elle a institués. Tout au plus dit-elle que ces plans doivent comporter « les mesures d'aménagement requises par les besoins économiques et sociaux du secteur et qu'ils peuvent comporter également « tout ou partie des matières que comporte un plan général communal » (article 12) et donc le zonage. L'arrêté royal du 28 décembre 1972 précise de manière très concrète le contenu des plans de secteur : « Les projets de plans et les plans de secteur définissent les zones d'affectation et donnent les indications relatives aux voies de communication » (art. 1). Cette mission doit être poursuivie en se conformant à la nomenclature prévue par l'arrêté royal et en utilisant les symboles graphiques reproduits en annexe de ce texte.

La division du territoire réalisée par les plans de secteur est axée sur six types de zones (article 2) : 1) les zones d'habitat; 2) les zones industrielles; 3) les zones de services; 4) les zones rurales; 5) les zones de loisirs; 6) les zones destinées à d'autres occupations de territoire. Chaque type de zone est à son tour divisé en plusieurs « sous-zones ». A titre d'exemple les zones d'habitat peuvent être divisées en zones d'habitat proprement dit et en zones d'extension de l'habitat. En outre, le plan peut comporter en surimpression aux zones précitées des indications supplémentaires visant les densités (les zones à forte densité, les zones à moyenne densité, les zones à faible densité et les parcs résidentiels), des zones

d'habitat à caractère rural ou encore l'intérêt culturel et/ou l'esthétique de la zone.

Tout le zonage mis en place par les plans de secteur est alors complété par les plans communaux d'aménagement, les plans généraux et les plans particuliers d'aménagement. En effet, les divisions et subdivisions organisées par l'arrêté royal du 28 décembre 1972 ne couvrent pas toutes les affectations possibles, loin de là. C'est ainsi que font partie des zones d'habitat proprement dit, « 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 » (article 5). Ces différentes affectations sont déterminées, en détail, au niveau de la commune, par les plans généraux et les plans particuliers d'aménagement qui mettent donc en œuvre un zonage très précis. Nous aurons l'occasion d'y revenir ultérieurement.

2. Les effets du zonage

1.2.1. Les effets juridiques.

Les effets du zonage sont évidemment étroitement liés à la force juridique des plans d'aménagement.

Les plans d'aménagement ont valeur réglementaire et force obligatoire (3). « Le plan particulier se distingue de tous les autres plans d'aménagement, régionaux, de secteur ou généraux, en ce qu'il est directement obligatoire pour les personnes privées : sa méconnaissance entraîne les sanctions pénales et les réparations diverses prévues par la loi organique (articles 64 et suivants).

Tous les plans d'aménagement sont obligatoires pour les pouvoirs publics. Cette obligation existe à un double titre.

- a) l'autorité chargée de délivrer les permis de lotir et de bâtir est tenue de respecter les prescriptions du plan régional, de secteur ou général, de même que celles du plan particulier (article 46) sous réserve des dérogations permises par les articles 45 et 51 de la loi organique.
- b) les pouvoirs publics, au même titre que les personnes privées, doivent observer les prescriptions des plans d'aménagement dans la réalisation de leurs investissements immobiliers. Toutefois, une procédure spéciale de dérogation à l'égard des plans et règlements communaux est prévue par l'article 48 de la loi organique, lorsqu'il s'agit de certains travaux d'intérêt public » (4).

1.2.2. Les effets économiques.

Si les prix fonciers se forment à la suite de l'action combinée de multiples facteurs, tels l'équipement des terrains, l'environnement, la distance au centre, etc... (5), il est certain que la planification spatiale joue un rôle déterminant sur le marché immobilier dans la mesure où elle classe les terrains selon leur utilisation possible.

Si nous nous reportons à la nomenclature imposée aux plans de secteur par l'arrêté-royal du 28 décembre 1972, nous nous trouvons en face de six classes de terrains : selon qu'ils sont destinés à l'habitat, à l'industrie, aux services, à une utilisation rurale, aux loisirs ou à d'autres occupations. Cette classification a évidemment une répercussion sur la valeur des terrains. A titre d'exemple, un terrain situé en zone agricole n'a pas la même valeur qu'un terrain situé en zone d'habitat.

Il convient cependant de remarquer qu'un terrain situé en zone d'habitat au plan de secteur n'est pas nécessairement un terrain à bâtir. L'article 5 de l'arrêté royal du 28 décembre 1972, déjà cité antérieurement, prévoit, en effet, que les zones d'habitat sont destinées, bien sûr, à la résidence mais aussi aux activités de commerce, de service, d'artisanat et de petites industries, aux espaces verts, etc. En conséquence, un terrain situé en zone d'habitat, peut très bien être en fait destiné à un espace vert. Et même si ce terrain est destiné à l'habitat, il faut qu'il réponde à certaines conditions d'équipement avant de pouvoir être considéré comme terrain à bâtir.

Il n'empêche que le zonage en introduisant une différenciation dans l'usage qui peut être fait du sol, joue un rôle important sur le marché foncier.

Considérant que l'affectation de terrains à usage de résidence, de bureaux ou de commerce, est celle qui donne, en principe, à ces terrains la valeur foncière la plus grande, les plans d'aménagement jouent un rôle non négligeable dans la politique foncière. **En effet, ce sont les terrains de ce type qui font l'objet de spéculation.** Or, les plans d'aménagement déterminent quels sont les terrains pouvant être affectés à cet usage. Il en résulte donc une centralisation de la spéculation foncière sur ces zones.

Les plans de secteur qui recouvrent, l'entièreté du territoire belge, tracent une ligne de démarcation nette entre les terrains pouvant, en principe, faire l'objet de spéculation et ceux qui offrent nettement moins d'intérêt et, donc, échappent à cette spéculation.

La concentration de la spéculation aux zones rouges des plans de secteur, première étape importante dans la politique foncière, assigne à cette dernière une double mission : empêcher que les terrains situés en dehors des zones rouges soient l'objet de toute spéculation et tenter de la juguler à l'intérieur des zones rouges.

Il faut cependant remarquer, avant de poursuivre notre analyse, que, si le zonage peut avoir des effets positifs dans la mesure où il concentre la spéculation foncière dans des endroits précis du territoire, il est, par contre, lui-même, à la source d'une double spéculation. D'une part, la concentration de la spéculation foncière dans des zones déterminées aura pour effet d'accentuer cette spéculation, et l'on peut s'attendre, si aucune mesure n'est prise, à une hausse encore plus sensible des prix dès lors qu'il n'est plus possible de spéculer n'importe où. D'autre part, la détermination du zonage est déjà à l'origine d'une spéculation. L'annonce d'un aménagement porteur de plus-value, provoque, par elle-même et avant toute réalisation une hausse des prix des terrains suscep-

tibles de bénéficier de cette plus-value. Ce mal était inévitable pour obtenir une planification spatiale globale du territoire, planification qui pourrait permettre, à condition d'être accompagnée de mesures judicieuses, de mettre un terme, au moins en dehors des zones d'habitat, à ce surenchérissement sans fin des prix.

1.2.3. Les effets sociaux.

L'impact économique de la planification spatiale se répercute au niveau social. En effet, par la détermination de l'usage qui peut être fait d'un terrain et, a contrario, qui ne peut pas être fait, certains citoyens bénéficient d'un accroissement de leur patrimoine — la plus-value — et d'autres, au contraire, voient leur avoir dévalué — la moins-value.

Nous verrons, au point 4, ce qui peut être fait pour atténuer ces conséquences sociales parfois douloureuses et rétablir une certaine égalité des citoyens.

2. La suppression de la spéculation en dehors des zones d'habitat.

2.1. Le principe.

Si l'attraction des actions spéculatives dans les zones d'habitat constitue un résultat positif de la planification spatiale dans la mesure où elle circonscrit étroitement le champ d'action de la politique foncière, encore faut-il être attentif à ce que cette spéculation ne s'exerce pas en dehors des zones d'habitat, sous peine de réduire à néant le rôle de catalyseur de la spéculation que les plans d'aménagement exercent dans la politique foncière.

Une série de mesures devraient donc être prises : mesures passives visant à maintenir le respect des prescriptions des plans d'aménagement, mesures actives organisant une intervention des pouvoirs publics sur le marché foncier.

2.2. Les mesures passives

En premier lieu, il convient de prendre toutes les mesures nécessaires maintenant le respect des prescriptions des plans d'aménagement. Si, par exemple, les pouvoirs publics permettent d'une façon ou d'une autre l'affectation à l'habitat de terrains situés en zone verte, il devient intéressant de spéculer sur ces terrains. Il s'agit donc d'empêcher que de tels faits se produisent.

Nous avons vu que les plans d'aménagement sont obligatoires et que leurs prescriptions doivent être respectées. A cet effet, les permis de lotir et de bâtir devront leur être conformes, et toute infraction dûment sanctionnée.

Cependant, d'une part, on peut déroger dans certains cas aux prescriptions des plans d'aménagement et, d'autre part, il est possible de modifier ces plans. Voilà deux situations où l'espérance d'une affectation rentable ouvre les portes à la spéculation.

2.2.1. La dérogation.

Les dérogations permises par la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme se

situent à deux niveaux : la dérogation au plan plus général par un plan plus précis et la dérogation aux plans d'aménagement, quels qu'ils soient, à l'occasion de l'octroi d'un permis de bâtir ou de lotir.

On doit recourir à l'octroi de dérogations avec prudence et même parcimonie. En effet, dans le cas contraire, on met en péril non seulement le principe de l'égalité des citoyens devant la loi, mais aussi toute valeur aux principes légaux et aux prescriptions auxquels il est dérogé. Dans le cas concret qui nous occupe, l'octroi inconsidéré de dérogations réduit à néant le rôle de catalyseur de la spéculation foncière que le zonage pouvait jouer. « Le recours au procédé de la dérogation ne constitue pas une nouveauté; il n'est pas non plus propre à l'aménagement du territoire. Ce qui est toutefois remarquable et aussi inquiétant, c'est l'ampleur qu'il revêt dans cette matière. Ce recours généralisé au procédé de la dérogation justifie certaines appréhensions quant à la sauvegarde des principes essentiels de notre droit administratif et singulièrement du principe de l'égalité des citoyens devant la loi. Ces appréhensions sont particulièrement vives au niveau de la réalisation concrète de l'aménagement du territoire, où les autorités administratives compétentes pour statuer sur les demandes de permis de bâtir ou de lotir se voient conférer un large pouvoir discrétionnaire dont le pouvoir de déroger est un des aspects » (6).

Des limitations à l'octroi de ces dérogations sont heureusement prévues. Aux conditions décrétées par la loi, viennent s'ajouter celles imposées par la jurisprudence.

Si la loi du 29 mars 1962 énonce un principe général de hiérarchie entre les plans d'aménagement — le plan plus précis s'inspire, en les complétant, des indications et stipulations du plan plus général (ou des plans plus généraux) s'il en existe, mais il peut au besoin y déroger (7) —, en revanche, elle n'impose aucune condition à l'exercice de ce pouvoir de déroger. La doctrine a estimé, sur base des travaux préparatoires de la loi organique, que « la notion de dérogation figurant aux articles 12, 15 et 16 s'étend jusqu'à la modification du plan » (8) et que les plans plus généraux doivent être considérés comme de simples directives et que « chaque fois que cela paraîtra fondé, le pouvoir communal pourra, moyennant justification, s'écarter des stipulations des plans régionaux ou des plans de secteurs » (9).

Mais l'interprétation récente du Conseil d'Etat de la notion de dérogation au sujet des plans d'aménagement est totalement différente. Dans son arrêt du 2 avril 1976, le Conseil d'Etat considère, en effet, que, par les articles 12, dernier alinéa; 15, dernier alinéa et 16, 4ème alinéa de la loi du 29 mars 1962, « le législateur a ainsi mis en évidence le rôle prédominant que le plan supérieur doit jouer par rapport au plan inférieur dont l'objet est essentiellement de compléter le précédent; que la dérogation qui peut être apportée par le plan inférieur au plan supérieur perdrait sa raison d'être si le plan inférieur pouvait le modifier fondamentalement par des dérogations; que la hiérarchie des plans voulue par le législateur en serait renversée; que les dérogations que le plan inférieur peut apporter au plan supérieur ne peuvent donc avoir qu'une portée limitée » (10). Il en résulte

qu'une dérogation ne peut être admise que dans la mesure où elle ne porte pas atteinte à une donnée essentielle du plan.

Cette interprétation est en fait conforme à la jurisprudence antérieure du Conseil d'Etat. Cette jurisprudence concernait l'octroi de dérogation à l'occasion de la délivrance d'un permis de bâtir. L'article 45 de la loi du 29 mars 1962 prévoit qu'il est possible de déroger aux prescriptions d'un plan général d'aménagement dans l'octroi d'un permis de bâtir ou de lotir, uniquement en ce qui concerne les dimensions des parcelles et des bâtiments l'implantation et l'aspect de ceux-ci. L'article 51 permet aux mêmes conditions l'octroi de dérogations aux prescriptions d'un plan particulier d'aménagement et à celles d'un permis de lotir, lors de la délivrance d'un permis de bâtir. A ces conditions d'objet, le Conseil d'Etat en a ajouté une concernant l'importance de ces dérogations en constatant qu'il ne pouvait s'agir de dérogations mettant en péril les données essentielles du plan (11).

Il reste à voir comment la jurisprudence va interpréter la notion d'acte mettant en péril une donnée essentielle du plan.

Il est en tout cas hautement souhaitable que les dérogations octroyées le soient en connaissance de cause et à bon escient afin de préserver la valeur des prescriptions d'aménagement et, à travers celle-ci, toute la politique d'aménagement du territoire.

2.2.2. La modification.

Lorsque l'adaptation des prescriptions d'urbanisme, que ce soit celles des plans d'aménagement ou celles des permis de lotir, est trop importante pour pouvoir être réalisée simplement par l'octroi de dérogations dont, nous venons de le voir, la portée doit être limitée, il convient alors d'en obtenir la modification.

La loi du 29 mars 1962, modifiée sur ces points par la loi du 22 décembre 1970, permet au Roi de « décider la révision de tout ou partie d'un plan d'aménagement régional, de secteur ou communal, soit d'initiative par arrêté motivé, soit à la demande de l'association intercommunale ou de la commune intéressée » (article 43, alinéa 1).

De plus, « le Roi peut, dans les mêmes conditions, décider l'établissement d'un plan particulier d'aménagement ayant pour effet de réviser ou d'annuler un permis de lotir » (alinéa 2).

La révision des plans d'aménagement est une mesure importante qui ne peut être prise à la légère. Les conditions imposées à sa réalisation sont là pour le rappeler.

Le Roi seul peut décider la révision d'un plan d'aménagement. Tout plan modificatif établi par la commune et approuvé par le Roi sera nul si son élaboration n'a été précédée d'une autorisation royale (12).

Si cette autorisation préalable constitue une limitation de l'autonomie communale, la loi a voulu préserver cette dernière en ne permettant au Roi de décréter de sa propre initiative la révision des plans communaux ou des permis de lotir que si l'une

des conditions suivantes est remplie (13) : 1) le plan communal ou le permis de lotir n'est plus conforme à un plan régional ou de secteur ayant acquis valeur réglementaire; 2) le plan communal ou le permis de lotir s'oppose à des travaux d'intérêt public (14); 3) le plan communal ou le permis de lotir n'est plus conforme soit aux prescriptions des règlements généraux sur la grande voirie, soit aux plans parcellaires approuvés par le Roi établissant la zone dans laquelle sont aménagées les autoroutes.

Il faut encore ajouter que la révision des plans d'aménagement se fait selon la procédure applicable à leur établissement.

La modification des prescriptions du plan ne peut, on s'en rend compte, être obtenue qu'au terme d'une procédure longue et lourde. Elle devrait donc, en principe, être la résultante d'une action réfléchie. Ceci est d'autant plus souhaitable qu'à l'instar de l'octroi de dérogations, mais dans une mesure beaucoup plus forte encore, les modifications apportées inconsidérément aux plans sont susceptibles d'ôter toute valeur à ces derniers.

2.3. Les mesures actives.

Si les dérogations ou les modifications apportées au zonage établi par les plans d'aménagement doivent l'être avec prudence afin de ne pas ôter toute valeur à ce zonage, et par conséquent, de ne pas permettre la spéculation immobilière sur les terrains concernés par ces actes administratifs, encore faut-il maintenir cette souplesse que l'on doit pouvoir apporter aux prescriptions des plans sous peine de figer l'aménagement du territoire dans un carcan trop rigide.

Il convient donc de ne pas se limiter à prendre des mesures passives consistant en un octroi parcimonieux de dérogations ou d'autorisations de modification. Il faut aller plus loin et compléter ces premières mesures par des mesures actives.

Nous avons vu que, lors de son établissement le zonage a été à l'origine d'une spéculation foncière. Il en va de même, si pas pour l'octroi de dérogations, certainement lors de la révision de ce zonage. Or, il existe une mesure de politique foncière, souvent proposée, mais pratiquement irréalisable à des prix intéressants dans les centres urbains : la constitution de réserves foncières. L'établissement des plans de secteur offre une occasion unique aux pouvoirs publics de constituer une réserve foncière. En effet, par un achat systématique des terrains situés dans une couronne plus ou moins large autour des zones d'habitat, les pouvoirs publics pourraient se constituer une réserve foncière à un prix raisonnable dès lors que ces terrains ne sont pas affectés à l'habitat. Ils annihilent ainsi toute spéculation sur ces terrains qui leur appartiennent. Le jour où une modification des plans d'aménagement incorpore tout ou partie de cette couronne dans la zone d'habitat, c'est la collectivité qui bénéficie de la plus-value enregistrée par ces terrains. Les pouvoirs publics pourront alors avoir recours à des techniques de cession de droits d'usage sur ces terrains, tout en gardant la nue propriété (15).

2.4. Conclusion.

Le rôle de catalyseur de la spéculation foncière exercé par les plans d'aménagement ne peut être

réel qu'à la condition de prendre les mesures nécessaires afin de veiller à ce qu'aucune spéculation ne puisse se dérouler en dehors des zones d'habitat.

Cela suppose un respect rigoureux des prescriptions des plans et un recours prudent à l'octroi de dérogation ou à l'autorisation de modification de ces plans. Cela suppose aussi une politique de constitution de réserves foncières autour des zones d'habitat, là où les terrains sont accessibles pour un montant raisonnable puisqu'aucun projet, sinon à très long terme, n'a été arrêté pour l'utilisation de ces terrains.

3. Les plans communaux, instruments antispéculatifs dans les zones d'habitat.

Nous avons eu l'occasion de souligner l'effet négatif du zonage sur la spéculation foncière dans les zones d'habitat. La concentration de la spéculation dans un espace relativement réduit aura pour conséquence une hausse encore plus importante du prix des terrains.

Il est donc indispensable de compléter l'application du zonage par d'autres mesures de politique foncière. Parmi ces nombreuses mesures, nous n'en analyserons qu'une, les plans d'aménagement communaux, notre propos, dans cette étude, étant volontairement limité à l'examen des plans d'aménagement comme instruments de politique foncière.

Si le zonage mis en place par les plans de secteur trace une ligne de démarcation entre les différentes zones d'affectation, les plans communaux d'aménagement, par leur degré de précision supérieur, jouent un rôle supplémentaire dans la politique foncière.

En effet, établis à une échelle plus grande, non seulement, ils sont à même de préciser le zonage à la parcelle cadastrale près, mais ils peuvent encore édicter des prescriptions urbanistiques beaucoup plus précises (16).

C'est par ces prescriptions que les plans communaux peuvent avoir une influence sur les valeurs foncières. Nous avons rappelé antérieurement que celles-ci étaient fonction, entre autres, de l'utilisation qui pourrait être faite du terrain. Or, si le rôle du zonage dans la politique foncière est basé sur la détermination de cette utilisation, on peut aller plus loin en précisant, dans une même zone d'affectation, les usages précis que l'on peut faire de chaque parcelle.

En effet, dans une zone destinée à l'habitat, les prescriptions relatives à la densité de construction, aux types de constructions permis ou même aux activités précises qui pourront être exercées sur ces terrains (commerce, bureaux, résidence...) ont une incidence prépondérante sur la valeur des terrains. Il est évident que ce que l'on peut mettre sur un terrain et la quantité de ce que l'on peut mettre sont des éléments capitaux dans un schéma de rentabilité d'une construction.

C'est sur base de ce principe que la loi française n° 75 - 1328 du 31 décembre 1975 portant réforme de

la politique foncière réglemente l'exercice du droit de construire. Cette loi impose un plafond légal de densité, calculé sur base du rapport plancher/sol. Une densité égale à 1 constitue la limite légale de densité. Pour la ville de Paris, ce chiffre est fixé à 1,5. « 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 n'excède pas ce plafond » (17).

Ceci revient à dire que la valeur du terrain est directement proportionnelle au rapport plancher/sol. Là où l'on peut construire sur base d'un P/S de 3, le terrain vaudra 3 fois plus que celui sur lequel on doit se limiter à un P/S de 1.

On comprend donc le rôle important joué par les prescriptions inscrites dans les plans d'aménagement communaux ou dans les règlements de bâtisse. Ces prescriptions constituent ainsi l'indispensable complément du zonage résultant des plans plus généraux et s'inscrivent déjà dans les mesures d'action foncière susceptibles de contribuer à freiner le développement de la spéculation immobilière.

Les plans d'aménagement constituent des instruments de politique foncière intermédiaires puisque, tout en gardant une fonction de zonage, ils comportent aussi des mesures plus précises en intervenant, dans une même catégorie de terrains, sur les prix de ceux-ci par le biais des prescriptions restrictives.

4. Les effets sociaux du zonage et leur solution

Nous avons eu l'occasion d'évoquer, au début de cette étude, l'impact social du zonage. La planification spatiale en déterminant l'affectation du sol est source de plus-value ou de moins-value pour une série de personnes. Cette situation est inévitable. Si elle est parfois douloureusement ressentie par des citoyens, il faut aussi la considérer comme le mal nécessaire d'une rationalisation de l'usage des sols, ce qui en définitive constitue, il ne faut pas l'oublier, un objectif social important (18).

Il ne convient cependant pas de s'en tenir à une attitude fataliste. Au contraire, il faut qu'à ce double effet — moins-value, plus-value — corresponde une action à double volet : l'indemnisation des moins-values et la récupération des plus-values.

4.1. L'indemnisation des moins-values

La loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme organise l'indemnisation des moins-values résultant des plans d'aménagement. « Il y a lieu à indemnité (...) lorsque l'interdiction de bâtir ou de lotir résultant d'un plan revêtu de la force obligatoire met fin à l'usage auquel un bien est affecté ou normalement destiné au jour de la désignation de l'auteur de projet dudit plan » (19).

Deux types d'indemnisation sont prévus : le rachat et le versement d'une indemnité. « Lorsqu'en vertu d'un 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, 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 » (20). Dans les autres cas, une indemnité est versée. « Toutefois, 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 vingt pour cent de cette valeur » (21). Il faut encore remarquer que, dans certains cas énumérés dans la loi, l'indemnité n'est pas due.

4.2. La récupération des plus-values.

Il est plus facile d'indemniser une personne dont le patrimoine est frappé de moins-value que de récupérer ne fût-ce qu'une partie de la plus-value dont bénéficient certains à la suite de l'entrée en vigueur d'un plan d'aménagement.

A l'heure actuelle, les possibilités d'agir dans ce domaine sont limitées en nombre et n'ont qu'un champ d'action peu étendu.

Les pouvoirs publics pourront récupérer la plus-value ou du moins une partie en réduisant ou en refusant l'indemnité prévue par l'article 37 de la loi organique « 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 » (22).

En matière d'expropriation, il ne sera pas tenu compte, pour la valeur de l'immeuble exproprié, de la plus-value, pas plus que de la moins-value qui résulteraient des prescriptions d'un plan d'aménagement (23).

Enfin, par le biais de la taxe sur les plus-values prévue par l'article 67, 7^e du Code des Impôts, il est possible de récupérer une partie de la plus-value — entre 30 et 15 % — en cas de revente rapide, c'est-à-dire dans les 5 ou 8 ans qui suivent l'acquisition du bien. Si entre l'acquisition et la revente d'un terrain

l'un immeuble, celui-ci bénéficie d'une plus-value résultant de la mise en vigueur d'un plan d'aménagement, cette plus-value sera partiellement récupérée.

4.3. Portée réelle de ces dispositions

Dans le cas de la récupération des plus-values, les résultats sont assez minces. Elle ne s'opère qu'à l'occasion de situations malgré tout exceptionnelles : l'expropriation ou le paiement d'une indemnité, et lorsqu'elle touche une opération plus courante — le transfert de propriété —, elle ne se monte qu'à 30 % au maximum de cette plus-value.

En ce qui concerne le paiement de l'indemnité, il semble qu'il y soit peu fait recours. Les quelques rares arrêts de jurisprudence tendent à le prouver. « Il semble que l'article 37 de la loi organique ait eu surtout un effet préventif. L'autorité publique, plutôt que de s'exposer au paiement d'indemnités, préfère, apparemment, soit éviter d'imposer dans ses plans d'aménagement des destinations qui contrarieraient un développement de la construction déjà en cours dans les faits, soit acquérir ou exproprier le fonds,

lorsqu'elle désire, par exemple, sauvegarder un espace de verdure » (24).

5. Conclusion

Il est incontestable que la planification spatiale joue un rôle important dans la politique foncière que les pouvoirs publics peuvent mener. Rôle important, dans la mesure où l'établissement d'un zonage est susceptible d'attirer la spéculation immobilière dans un seul type de zone, mais aussi rôle ingrat puisque, non seulement sa détermination est source de spéculation, mais ses effets sociaux sont parfois inégalement et injustement ressentis, et ce, malgré les quelques mesures tendant à les atténuer.

Si le rôle premier des plans en matière de politique foncière est la centralisation des manœuvres spéculatives au sein d'une zone donnée, il convient de ne pas négliger la mission supplémentaire qui incombe aux plans communaux d'aménagement. Par les prescriptions qu'ils comportent, ces plans sont susceptibles de déterminer des conditions d'utilisation dont l'effet est certain sur les valeurs foncières.

Ils ne sont pas évidemment les seuls instruments de politique foncière, mais ils n'en constituent pas moins une étape première essentielle à la poursuite de cette politique.

- (1) J. Hoeffler, Les mécanismes juridiques de l'aménagement du territoire, in *Le Droit de l'urbanisme et de la construction*, Bruxelles, 1976, p. 190.
- (2) L'arrêt des secrétaires généraux du 12 septembre 1940 concernant l'urbanisation de certaines communes en vue de la restauration du pays ne constitue pas vraiment le premier texte instituant les plans d'aménagement et, par voie de conséquence, le zonage. Comme cet arrêt qui a été pris au lendemain de l'invasion allemande de 1940, l'arrêté-loi du 25 août 1915 relatif à la reconstruction des communes belges détruites est une disposition de circonstance à la suite de l'invasion allemande lors de la première guerre mondiale. Ce texte prévoyait déjà l'élaboration de plans d'aménagement.
- (3) Loi du 29 mars 1962, art. 2.
- (4) J. Hoeffler, op. cit., pp. 203-204.
- (5) Cf. J.-J. Granelle, *Espace urbain et prix du sol*, Paris 1970.
- (6) R. Anderson, Les dérogations en matière d'urbanisme et l'égalité des citoyens devant la loi, in *L'égalité*, Travaux du Centre de Philosophie du Droit de l'U.L.B., Bruxelles, 1977.
- (7) Cf. les articles 12, dernier alinéa, 15, dernier alinéa et 16, quatrième alinéa de la loi du 29 mars 1962.
- (8) Ph. Vanden Borre, in « L'aménagement du Territoire et l'Urbanisme », Travaux de la Faculté de Droit de Namur, n° 9, Namur, 1972, p. 52.
Cf. aussi F. Wastiels : « Manuel de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme », Heule, mise à jour 31 janvier 1975, pp. V - 42, V-44.
- (9) Travaux préparatoires, Pasin., 1962, p. 315.
- (10) C.E., 2 avril 1976, n° 17.553, Peeters et notre note d'observation, J.T., 1976, pp. 479-482 et p. 516.
- (11) C.E., n° 12.250, 28 février 1967, Delafontaine.
C.E., n° 15.909, 8 juin 1973, Thiébaud-Lefebvre.
- (12) C.E., n° 10.464, 25 février 1964, Braun de ter Meeran, n° 11185, 15 avril 1965, Storme.
- (13) Loi du 29 mars 1962, article 43, alinéa 3.
- (14) C.E., n° 15334, 2 juin 1972, Commune de Koekelberg.
- (15) Cf. à ce sujet notre étude, « L'emphytéose au service de l'aménagement du territoire, Louvain, 1976, 182 p., ainsi que l'avant-projet de loi foncière établi par la Commission Nationale de l'Aménagement du Territoire (CNAT), Bruxelles 1968.

- (16) Le projet de plan de secteur de Bruxelles fait exception dans la mesure où il comporte énormément de prescriptions très précises. Cela se comprend d'autant mieux qu'il est fait à la même échelle que le plan général d'aménagement de l'agglomération de Bruxelles puisque l'un et l'autre recouvrent la même superficie de terrain.
- (17) Nouvel article, L. 112-2 du Code de l'Urbanisme.
- (18) Cf. C.E., n° 14.845, 29 juin 1971, CAP de Geel qui justifie l'inégalité des parcelles par le souci de sauvegarder l'aménagement du territoire.

- (19) Article 37, alinéa 1.
- (20) Article 37, alinéa 4.
- (21) Article 37, alinéa 2.
- (22) Article 37, alinéa 3.
- (23) Article 31.
- (24) J. Hoeffler, op. cit., p. 197.