

MINISTERE DE LA REGION WALLONNE
Conférence Permanente du Développement Territorial

RAPPORT FINAL
DE LA SUBVENTION 2000
Septembre 2001

Thème 1.4

Evaluation des besoins et des activités –

Problématique de leur localisation :

Politique foncière

**Université Libre de
Bruxelles**

GUIDE

**Université Catholique
de Louvain**

CREAT

**Université
de Liège**

**LEPUR
(ULg-FUSAGx)**

MINISTERE DE LA REGION WALLONNE
Conférence Permanente du Développement Territorial

RAPPORT FINAL
DE LA SUBVENTION 2000
Septembre 2001

Thème 1.4

Evaluation des besoins et des activités –

Problématique de leur localisation :

Politique foncière

**Université Libre de
Bruxelles**

GUIDE

**Université Catholique
de Louvain**

CREAT

**Université
de Liège**

**LEPUR
(ULg-FUSAGx)**

Equipe de recherche : Olivier Dubois (GUIDE-ULB)
Ingrid Gabriel (LEPUR-ULg)
Jean-Marie Halleux (LEPUR-ULg)
Dominique Istaz (GUIDE-ULB)
Pablo Medina Lockhart (GUIDE-ULB)

Coordination : Olivier Dubois (GUIDE-ULB)
Jean-Marie Halleux (LEPUR-ULg)

Responsables scientifiques : Bernadette Mérenne (LEPUR-ULg)
Michel Herbiet (LEPUR-ULg)
Quentin Michel (LEPUR-ULg)

INTRODUCTION GENERALE

1. LES ATTENTES DU GOUVERNEMENT WALLON

Concernant les travaux du thème 1.4., « La politique foncière », le cahier des charges contenu dans la décision du Gouvernement wallon a clairement précisé les attentes de la recherche. Il s'agit :

- de déterminer les outils fonciers susceptibles de contribuer à la mise en œuvre d'une politique foncière adaptée aux objectifs du SDER ;
- d'analyser la pertinence de ces outils fonciers au regard de différents scénarios de « réaménagement » plus ou moins ambitieux de révision des plans de secteur.

En termes concrets, il est demandé :

- de mener une étude juridique sur les outils fonciers disponibles ;
- d'étudier l'influence de la fiscalité ;
- de mettre à jour l'étude annuelle sur les marchés fonciers et immobiliers ;
- d'estimer les plus-values et les moins-values foncières engendrées par différents scénarios de « réaménagements » plus ou moins ambitieux de révision des plans de secteur ;
- de réaliser des monographies locales dans des milieux variés afin de s'assurer du caractère opérationnel des outils fonciers considérés.

2. LA STRUCTURE

Globalement, afin de réaliser ces multiples objectifs, la démarche structurante appliquée à l'ensemble du thème consiste à étudier les conséquences concrètes – économiques et géographique – de l'application d'outils juridiques. Il s'agit donc de passer des outils « théoriques » aux outils « opérationnels ». C'est cette démarche générale qui explique la structure du rapport avec, tout d'abord, cinq parties consacrées aux outils de gestion foncière et aux acteurs publics et, ensuite, trois parties consacrées aux mécanismes de marché ou, en d'autres termes, à l'interaction de l'ensemble des acteurs.

Remarquons par ailleurs que nous adhérons à une vision d'une politique foncière diversifiée et intégrée, c'est-à-dire une politique qui s'appuie sur de multiples outils répondant à une stratégie globale et dont la définition répond autant que possible à des critères de complémentarité.

2.1 LES OUTILS DE LA POLITIQUE FONCIERE

C'est parce que le bien-être collectif nécessite son intervention que la puissance publique doit développer une politique foncière ou, en d'autres termes, doit intervenir sur les marchés fonciers et immobiliers.

Afin de dresser un inventaire des outils fonciers susceptibles d'être utilisés par la puissance publique dans le cadre de ses priorités actuelles, nous avons structuré notre réflexion autour de la révision des plans de secteur :

Dans le Chapitre I (**Chapitre I. Les outils d'une politique d'aménagement actif**), nous nous sommes tout d'abord placés dans un scénario où les plans restent inchangés, ce qui a alors conduit à une analyse exhaustive sur le droit de préemption, sur les zones d'aménagement différé, sur la taxe sur les terrains non bâtis et sur la vente à réméré.

Dans le Chapitre II, la réflexion s'est poursuivie en postulant une intervention sur la configuration des zones aujourd'hui inscrites dans les plans de secteur (**Chapitre II. La modification des plans de secteur**). Ce sont alors les trois thèmes de l'indemnisation des servitudes d'urbanisme, de la récupération des plus-values liées aux plans d'aménagement et de la création d'un fonds foncier qui ont été pris en compte.

Développer une politique foncière adaptée aux objectifs politiques de la Région wallonne nécessite l'intervention de femmes et d'hommes compétents. C'est afin d'amorcer la réflexion sur le potentiel humain susceptible de contribuer à la mise en œuvre d'une politique combinant harmonieusement toutes les potentialités des outils disponibles que nous avons réalisé le Chapitre III sur les acteurs publics (**Chapitre III. La mise en œuvre d'une politique d'aménagement actif : les acteurs publics**). Ce chapitre intègre le niveau local et le niveau régional, cela par la prise en compte des communes, des régies foncières communales, des intercommunales, des sociétés de logements agréées pour le premier niveau et de la Société Wallonne du Logement et de la Régie foncière régionale pour le second.

Les primes et les aides octroyées aux acteurs publics représentent un volet important de l'intervention régionale sur le fonctionnement des marchés fonciers et immobiliers. Un bilan sur ce thème a également été intégré dans le rapport (**Chapitre IV. Les primes et les aides octroyées aux acteurs publics**).

Dans le programme de travail de la convention 2000/2001 de la CPDT, il était prévu d'étudier les relations entre la localisation des fonctions et la fiscalité communale, provinciale, régionale et fédérale. Compte tenu du côté innovant de cette thématique, il a été décidé de restreindre l'objet d'étude à la seule fonction résidentielle dans le cadre général du financement des communes (**Chapitre V. Fiscalité communale et aménagement du territoire**). Ce choix se justifie par les implications diverses que soulèvent cette problématique, notamment en relation avec le 8^{ème} objectif du SDER. Notre étude permet d'apprécier les enjeux locaux d'un projet imaginé pour l'ensemble du territoire wallon mais qui doit, pour réussir, recevoir l'appui de tous les acteurs concernés. Cette étude démontre la nécessité d'imaginer une large panoplie d'outils qui débordent parfois de la définition stricte que l'on peut se faire de la politique foncière et de l'aménagement du territoire.

2.2 LES MECANISMES DE MARCHÉ

La mise en œuvre d'outils de gestion foncière adaptée aux objectifs politiques régionaux implique d'étudier le fonctionnement des marchés. En effet, pour être efficaces, les outils doivent être adaptés aux caractéristiques des marchés et de leurs acteurs.

C'est tout d'abord en relation avec la thématique des plans de secteur que les mécanismes de marché ont été analysés. Le Chapitre VI (**Chapitre VI. Configuration des zones d'habitat et niveaux fonciers : Eléments de réflexion en vue de la révision des plans de secteur**) a en effet été réalisé afin d'objectiver la crainte selon laquelle une limitation des zones d'habitat pourrait contribuer à une inflation foncière, ce qui alourdirait encore la part foncière du coût du logement. Ce chapitre présente notamment une revue bibliographique sur le fonctionnement des marchés fonciers, revue bibliographique sur laquelle s'est ensuite appuyée une analyse quantitative.

Comme le prévoit le cahier des charges, nous avons également réalisé la mise à jour de l'étude annuelle sur les marchés fonciers et immobiliers (**Chapitre VII. Etude des marchés à l'aide des petites annonces**). Comme pour les années précédentes, ce travail a été réalisé sur base de relevés des petites annonces immobilières, ce qui permet notamment d'offrir une vue anticipative des tendances du marché et de saisir les tendances fines du marché locatif pour lequel il n'existe pas d'autres statistiques disponibles.

L'analyse des résultats portant sur plusieurs années a permis de définir des bassins fonciers (terrains à bâtir) et immobiliers (maisons), c'est-à-dire des regroupements de communes homogènes en termes de densité de l'offre et de prix des terrains à bâtir. L'utilisation de données annuelles sur une période de 5 ans permet également de cerner les amorces de changement au sein des bassins.

L'analyse du fonctionnement des marchés s'est ensuite poursuivie par une investigation sur la problématique du fonctionnement des marchés. Un travail d'enquête sur le terrain complété par des analyses statistiques a été réalisé sur les sous-marchés localisés dans la partie Nord des Cantons de l'Est et dans la partie septentrionale du Pays de Herve (**Chapitre VIII. Analyse du fonctionnement des marchés**). Le choix de ces deux espaces se justifie par la dynamique particulière (en relation avec un centre transfrontalier) qui s'y inscrit ainsi que par les différences qui semblent marquer ces deux régions, pourtant très proches.

3. LES OBJECTIFS DE CETTE RECHERCHE

La mise au point d'une politique foncière efficace requiert une bonne connaissance des outils disponibles, des mécanismes du marché et des enjeux et des rapports de forces des différents acteurs impliqués dans le processus d'allocation des sols.

Dans cette optique, l'ensemble de nos travaux doivent constituer une base à l'élaboration d'une politique foncière diversifiée et intégrée qui s'appuie sur une connaissance approfondie et détaillée de la réalité du terrain et des enjeux qui s'y inscrivent.

Le but de ces recherches est donc de préparer à la définition d'une politique foncière discriminée spatialement et qui s'appuie sur des scénarios prédéfinis. Pour être réellement efficace, cette politique intégrera toutes les composantes de la politique foncière depuis les outils réglementaires de planification jusqu'à la mise en œuvre, par l'ensemble des acteurs publics et privés, d'un projet de société défendu par les représentants élus, garants de l'intérêt général.

ABRÉVIATIONS

Al. :	alinéa
Art. :	article
Cass. :	Cour de Cassation
CCAT :	Commission Consultative communale 'Aménagement du Territoire
CE :	Conseil d'Etat
Civ. :	Tribunal Civil
CPAS :	Centre public d'aide social
CRAT :	Commission Régionale de l'Aménagement du Territoire
CWATUP :	Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine
CWEDD :	Conseil Wallon de l'Environnement pour un Développement Durable
IPM :	Impôt des personnes morales
ISOC :	Impôt des sociétés
J.T. :	Journal des Tribunaux
NLC :	Nouvelle Loi Communale
P. :	Page
PCA :	Plan Communal d'Aménagement
PS :	Plan de Secteur
RCA :	Régie Communale Autonome
RCU :	Règlement Communal d'Urbanisme
RRU :	Règlements Régional d'Urbanisme
SAED :	Site d'Activités Economiques Désaffecté
SDER :	Schéma de Développement de l'Espace Régional
SSC :	Schéma de Structure Communale
SWL :	Société Wallonne du Logement

LES OUTILS DE LA POLITIQUE FONCIÈRE

Pour bien comprendre la problématique posée par les opérations d'aménagement, il faut considérer qu'elles constituent la suite logique de trois éléments. Le premier élément est la multiplicité d'outils permettant de réaliser une opération d'aménagement afin de pouvoir appréhender toutes les situations possibles. Ces outils peuvent d'ailleurs souvent se combiner plus ou moins harmonieusement. Deuxièmement, il faut une logique commune à l'ensemble de ces outils. Les outils ne sont pas interchangeable, ils ont chacun leur utilité et il faut apprendre à en jouer afin de gérer au mieux les opérations d'aménagement. Et enfin, le troisième élément est la gestion des opérations d'urbanisme. Une opération d'aménagement a des conséquences très concrètes. Des idées, des propositions de nouvelle réglementation sont régulièrement faites. Une fois le projet élaboré et définitivement adopté, il est mis en œuvre. Toutefois, une fois l'opération montée, il faut la financer. C'est sur ce point d'ailleurs qu'ont lieu les discussions les plus âpres. Et lorsque le financement est trouvé, l'opération peut être réalisée, et ce n'est pas forcément l'étape la plus facile.

Ainsi, un seul outil ne peut suffire à régler une problématique aussi complexe – excepté peut-être la collectivisation des sols. La politique foncière ou, comme nous l'appellerons dans ce rapport, une politique d'aménagement actif, doit donc nécessairement consister en une « panoplie d'outils répondant à une stratégie globale, un « panier » de mesures qui s'équilibrent et se complètent mutuellement » (ROUSSEAU V., 1993, p. 6).

Suivant le SDER, les objectifs poursuivis par la Région wallonne sont les suivants :

- mettre en œuvre concrètement les plans d'aménagements ;
- mieux gérer les espaces bâtis et éviter le gaspillage des espaces encore libres ;
- recentrer l'habitat autour des espaces agglomérés afin d'éviter l'urbanisation en ruban provoquant des coûts supplémentaires.

Afin de mener une politique d'aménagement permettant de rencontrer ses objectifs, deux hypothèses ont été envisagées :

- Première hypothèse : aucune révision des plans de secteur n'est envisagée. Les terrains à bâtir sont en suffisance. Toutefois, certaines communes wallonnes font l'objet d'une pression foncière si importante que l'acquisition de terrains à bâtir ou la location de logements sont désormais hors de portée des revenus modestes. La cause de cette situation est la rétention foncière, phénomène spéculatif qui consiste pour un propriétaire à garder ses biens immobiliers dans l'attente d'une augmentation des prix. Par conséquent, pour combattre ce phénomène, il faut pousser ces propriétaires à bâtir leur terrain ou à défaut, à le vendre. Des moyens existent actuellement pour combattre cette rétention mais certains sont rarement utilisés, d'autres sont détournés de leur finalité et certains manquent peut-être.
- Deuxième hypothèse : la Région décide de modifier les plans de secteur. Le Gouvernement a d'ailleurs inscrit dans son Contrat d'avenir la révision globale des plans de secteur. Cette modification des zones entraînera l'obligation d'indemniser les moins-values d'urbanisme, d'autant plus qu'une diminution des zones d'habitat s'avère nécessaire si nous voulons recentrer le développement des agglomérations. La question se pose donc, des moyens financiers du Gouvernement. Comment faire pour essayer de diminuer le coût d'une modification des plans de secteur ? Devons-nous imaginer un mécanisme de taxation des plus-values d'urbanisme comme en Flandre, où les recettes seraient versées dans un fonds permettant l'indemnisation des moins-values, d'autres alternatives, telle que le remembrement, sont-elles envisageables ?

Le troisième chapitre sera consacré aux acteurs tant au niveau régional que communal, susceptibles d'utiliser les outils précédemment étudiés.

Et finalement, le dernier chapitre abordera brièvement les aides et les primes que les acteurs étudiés peuvent bénéficier dans le cadre de leurs opérations de politique foncière.

Chapitre I : LES OUTILS D'UNE POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT ACTIF*

Dans cette hypothèse, les plans de secteur ne sont donc pas modifiés. Les zones sont fixées, nous savons quelle est la quantité de terrains à bâtir disponible. Toutefois, la quantité de terrains à bâtir disponible ne correspond pas à la quantité de terrains à bâtir mise sur le marché. Nous observons, dans certaines régions, notamment dans le Brabant wallon, une forte pression foncière, causée non pas par la rareté des terrains à bâtir mais par la rétention de ceux-ci par leur propriétaire, notamment à des fins spéculatives. Différentes solutions sont dès lors envisageables, à savoir :

- L'expropriation ;
- Le droit de préemption ;
- Les zones d'aménagement différé ;
- La taxe sur les terrains non bâtis ;
- La vente à réméré.

Ces outils devraient notamment permettre aux pouvoirs publics de se constituer des réserves foncières. Un sixième point sera dès lors consacrée à ces réserves foncières.

1. L'EXPROPRIATION

Pour mémoire, nous tenons à rappeler que l'expropriation peut être un outil de politique foncière. La Région, les provinces, les communes, les régies communales autonomes ou encore les établissements publics et organismes habilités par la loi ou le décret pourraient exproprier¹ le bien afin d'exécuter un plan de secteur, un plan communal d'aménagement (PCA) ou encore, un plan d'alignement². Dans ce cas, le propriétaire n'a pas le choix : il est dans l'obligation de céder son bien. Le seul choix dont il dispose est d'accepter ou non la cession à l'amiable. Notons que la faculté de poursuivre des expropriations appartient également aux régies communales autonomes, à la Société Wallonne du Logement, aux intercommunales et aux sociétés de logement de service public agréées³.

Cet outil présente toutefois un certain nombre d'*inconvenients*. D'une part, la procédure à suivre⁴ (plan d'expropriation, phase administrative, phase judiciaire à défaut de cession à l'amiable) est lourde et assez lente, malgré l'existence d'une procédure d'extrême urgence⁵. D'autre part, cette opération coûte cher aux pouvoirs publics puisqu'ils doivent indemniser le propriétaire, sauf en cas de cession à l'amiable. Cette indemnisation comprend, outre la valeur vénale du bien, d'autres éléments telles que la valeur de convenance, d'affectation, ... En outre, une forte conflictualité résulte de l'application d'une procédure d'expropriation.

* I. Gabriel (LEPUR-ULG)

¹ Article 58, CWATUP

² Article 69 CWATUP

³ Pour l'étude de ces acteurs, nous vous renvoyons au chapitre III

⁴ Loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, 17 avril 1835, Bull. off. n° XV

Loi portant simplification des formalités administratives en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, 27 mai 1870, M.B. 29/05/1870

⁵ Loi relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, 26 juillet 1962, M.B. 31/07/1962

Et finalement, la perspective d'une expropriation peut pousser à une hausse des prix des transactions. Les acteurs immobiliers tentent d'anticiper les mouvements du marché et de profiter des opportunités que peut offrir une expropriation. En conséquence, les moyens financiers nécessaires à l'expropriation sont plus élevés, en raison de l'envolée des prix qui l'ont précédée.

En conclusion, ce mécanisme ne semble pas être un outil permettant de mener une politique foncière efficace. Son recours ne serait utile qu'en dernier ressort.

2. LE DROIT DE PREEMPTION

Les travaux parlementaires définissent le droit de préemption comme :

« Le mécanisme qui permet à son titulaire d'être préféré comme acquéreur d'un immeuble mis en vente.

Entre les mains des pouvoirs publics, le droit de préemption est un instrument parmi d'autres qui doit permettre de promouvoir une politique sociale de l'habitat – en permettant aux pouvoirs publics de revendre à prix modérés les biens acquis par préemption –, de lutte contre l'insalubrité, de maintien de l'activité économique et, plus généralement, de maîtrise de l'aménagement urbain⁶. Il s'agit donc d'un outil original instauré par le décret du 27 novembre 1997⁷.

Il permet en outre une intervention active sur les marchés fonciers dans un but d'intérêt général, sans avoir recours à l'artillerie lourde de l'expropriation⁸. Il peut correspondre à deux objectifs de la politique foncière :

- éviter une hausse spéculative des prix, en l'utilisant en cas de projet de transaction jugé spéculatif ;
- constituer des réserves foncières, au fur et à mesure de la mise sur le marché des terrains.

Tout comme l'expropriation, il s'agit donc d'un instrument d'acquisition foncière. Toutefois, à la différence de celle-ci, le propriétaire de terrain n'a aucune obligation de céder son bien. La force contraignante de cet outil est moindre que celle pour l'expropriation car *le propriétaire reste libre de vendre*. En outre, s'il décide de vendre, il fixe lui-même les conditions des ventes et le prix. La seule limitation réside dans le choix de l'acquéreur. La conflictualité du mécanisme est dès lors beaucoup moindre. En outre, les coûts administratifs sont moins importants puisqu'il s'agit en fait d'une opération d'achat-vente courante. Et finalement, le droit de préemption permet « d'étouffer » la spéculation avant qu'elle n'ait pu se développer, réduisant ainsi les coûts pour les pouvoirs publics par la même occasion⁹.

En Région wallonne, aucune application de ce droit n'a été faite depuis son insertion dans le CWATUP en 1997. Une première explication est le financement de l'opération, notamment pour les communes. En effet, une fois qu'un terrain soumis à droit de préemption est mis en vente, non seulement la commune doit disposer des fonds mais en outre, elle doit procéder à une modification budgétaire qui doit nécessairement obtenir l'approbation de la députation permanente¹⁰. Toute cette procédure fait que le délai dans lequel la commune doit décider

⁶ Doc. Parl., Parlement wallon, Session 1995-1996, 22, p.1

⁷ Moniteur belge 12/02/1998

⁸ Rappelons que les pouvoirs publics peuvent toujours acquérir des terrains à l'amiable.

⁹ Doc. Parl., Parlement wallon, Session 1995-1996, 22, p.4

¹⁰ Article 16, Décret organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne, 1^{er} avril 1999, M. B. 07/05/1999

d'utiliser son droit de préemption est dépassé. Une solution à ce problème est la constitution d'une régie foncière¹¹. Deuxièmement, les pouvoirs publics préfèrent réaliser leurs achats à l'amiable. Ainsi, dans certaines zones d'exposition au bruit de l'aéroport de Liège-Bierset, la Région wallonne a préféré, notamment pour des questions de rapidité et d'efficacité, annoncer tout simplement aux propriétaires concernées que s'ils souhaitaient vendre, la Région était disposée à acheter leur bien (HAUMONT, 2000, p. 31).

2.1. LE MÉCANISME PRÉVU PAR LE CWATUP

Concrètement, le système de l'article 175 du CWATUP, introduit en 1997 en Région wallonne, est le suivant :

- **Champ d'application** : ce droit ne peut s'exercer que dans *certaines zones*¹² : ZAD, ZAD à caractère industriel, périmètre d'un PCA, périmètre d'un SAED, périmètre de revitalisation urbaine, périmètre de rénovation urbaine, tout autre périmètre visé par une révision de PS relative à l'inscription d'une nouvelle zone destinée à l'urbanisation. Comme en France, aucune application généralisée de ce droit n'est prévue. La Région flamande¹³, quant à elle, a opté pour un autre système¹⁴ : les zones dans lesquelles le droit de préemption peut s'exercer sont déterminées directement par les plans d'exécutions spatiaux et le Gouvernement ne doit dès lors pas « activer » la zone comme c'est le cas en Région wallonne. Les périmètres « flamand » de préemption ne sont pas encore déterminés puisqu'il faut qu'un plan d'exécution spatiale soit adopté. Or, l'élaboration de ces plans demande du temps.
- **Procédure** :
 - Le Gouvernement ou son délégué fixe, *au cas par cas* :
 - . Un périmètre de préemption ;
 - . L'objet pour lequel la préemption peut être exercée (contrairement à la France¹⁵, aucune énumération¹⁶ d'objets n'est prévue en droit belge) ;
 - . Les titulaires du droit (il peut s'agir de la Région, de la commune, RCA, Société régionale wallonne du logement, sociétés agréés de logement social ou IC ayant dans leur objet social l'aménagement du territoire ou l'urbanisation) ;
 - . Leur ordre de priorité et la durée pendant laquelle ce droit peut être exercé (max. 5 ans mais peut être renouvelé).

¹¹ Cfr. Chapitre III, 1.2.

¹² Article 175, al. 1 CWATUP

¹³ A noter que la Région flamande a trois législations différentes selon les matières concernées : l'une pour la politique du logement, l'une pour celle relative à la protection de l'environnement et la troisième dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

¹⁴ Article 63, Décret portant organisation de l'aménagement du territoire, 18 mai 1999, M.B. 08/06/1999

¹⁵ Article L. 300-1, Code de l'urbanisme français

¹⁶ En France, nous retrouvons les objets suivants : mettre en œuvre une politique locale de l'habitat ; organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques ; favoriser le développement des loisirs et du tourisme ; réaliser des équipements collectifs ; lutter contre l'insalubrité ; sauvegarder ou mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels. Cette liste limitative est pratiquement devenue exhaustive.

A noter qu'en Flandre, seuls la Région, les provinces et les communes peuvent exercer ce droit¹⁷. En outre, le droit de préemption est prescrit cinq ans à compter de la date d'entrée en vigueur du plan¹⁸. En France, il est prévu que dans les zones d'aménagement différé, le droit de préemption peut être exercé pendant quatorze ans à compter de la publication de l'acte qui a créé la zone¹⁹. Nous pensons que le délai applicable en Région wallonne doit être maintenu notamment parce qu'il prévoit la possibilité de le prolonger à chaque fois. Et comme le stipule les travaux préparatoires, « il ne faut pas qu'une situation exceptionnelle se transforme en habitude. Ainsi, la préemption oblige à une révision périodique »²⁰.

- Les propriétaires sont avertis de l'existence de ce périmètre²¹.
- Si l'un de ceux-ci décide d'aliéner son bien, il établit une déclaration préalable d'intention d'aliénation qu'il transmet au Gouvernement²². En Flandre, le décret relatif à l'aménagement du territoire ne stipule pas comment le propriétaire avertit les autorités de la vente.
- Le Gouvernement en informe alors les préempteurs²³.
- Ceux-ci décide ou non d'utiliser leur droit dans les 50 jours²⁴ (en France²⁵ comme en Flandre²⁶, ce délai est de deux mois). Le prix d'achat est celui fixé par le propriétaire. En France, la collectivité qui bénéficie de ce droit a la possibilité de contester le montant de la transaction et d'engager la procédure d'évaluation judiciaire²⁷ (procédure relative à l'expropriation).
- Le préempteur règle le prix dans les quatre mois qui suivent soit la décision d'acquérir le bien, soit la décision juridictionnelle définitive, soit la date de l'acte d'adjudication, et au plus tard le jour de la passation de l'acte²⁸.
- S'il n'est pas fait application du droit de préemption, le vendeur est tout de même obligé de vendre aux prix et conditions fixées dans la déclaration préalable d'intention d'aliéner.

Contrairement au droit wallon, le droit français prévoit un système de rétrocession²⁹. Si le paiement n'a pas été effectué dans les 6 mois, l'ancien propriétaire peut demander à ce que son bien lui soit rétrocéder. Un tel système ne vaut pas la peine d'être introduit dans le CWATUP. En effet, dans la pratique, ce droit de rétrocession est rarement mis en œuvre. L'ancien propriétaire préfère attendre le paiement du prix plutôt que d'entamer un nouveau processus de vente (MORLET O., 2000, p. 28).

¹⁷ Article 63, Décret portant organisation de l'aménagement du territoire, 18 mai 1999, M.B. 08/06/1999

¹⁸ Article 63, dernier al., Décret portant organisation de l'aménagement du territoire, 18 mai 1999, M.B. 08/06/1999

¹⁹ Article L. 212-2 Code de l'urbanisme français

²⁰ Doc. Parl., Parlement wallon, Session 1995-1996, 22, p.5

²¹ Article 176, §3, al. 2, CWATUP

²² Article 177 CWATUP

²³ Article 178 CWATUP

²⁴ Article 178, §2 CWATUP

²⁵ Article L. 211-5, Code de l'urbanisme français

²⁶ Article 67, §1, Décret portant organisation de l'aménagement du territoire, 18 mai 1999, M.B. 08/06/1999

²⁷ Article L. 211-5, Code de l'urbanisme français

²⁸ Article 179 CWATUP

²⁹ Article L. 211-5, Code de l'urbanisme français

Le droit français prévoit en outre, un droit de rachat préférentiel³⁰ à l'ancien propriétaire et à l'acquéreur évincé, si dans un délai de moins de dix ans, la commune décide d'utiliser le bien à d'autres fins que celles définies à l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme français. Un tel système n'a pas non plus raison d'être car quel propriétaire serait intéressé par le rachat d'un bien qu'il a voulu vendre et vendu il y a dix ans ?

2.2. LES AMÉLIORATIONS À APPORTER

2.2.1. Le champ d'application

2.2.1.1. Elargir le champ d'application à toutes les zones du plan de secteur

Il faudrait *élargir le droit de préemption* à toutes les zones du plan de secteur, afin d'en parfaire la fonction d'outil de lutte contre la spéculation foncière et la fraude fiscale (Anonyme, 1997, p. 14). Le droit de préemption permet aux pouvoirs publics d'acquérir un terrain avant d'en modifier son affectation (en zone urbanisable) et de cette manière capter la plus-value. En outre, le système implique que les ventes immobilières soient déclarées, ainsi que les prix convenus entre vendeurs et acheteurs. En cas d'exercice de ce droit, c'est à ce prix que l'autorité publique rachètera le bien, décourageant ainsi la spéculation. A l'heure actuelle, certaines zones d'habitat notamment ne sont pas susceptibles d'être soumises à droit de préemption. Cela n'impliquerait pas que toutes ventes seraient nécessairement soumises au droit de préemption puisque le Gouvernement doit au cas par cas activer le périmètre de préemption. De plus, il n'est pas évident de déterminer quel pourcentage du territoire est susceptible d'être soumis à droit de préemption. Il semblerait qu'une grande partie de celui-ci le soit. Elargir ainsi le droit de préemption à l'ensemble des zones du plan de secteur éclaircirait le champ d'application territorial de ce droit.

2.2.1.2. Fixer des périmètres dans les plans d'aménagement

Une autre solution serait d'opter pour le mécanisme flamand où les plans d'exécution spatiale, adoptées par la Région, les provinces et les communes³¹, prévoient directement des zones (périmètres) où un droit de préemption peut s'exercer³². Ces mêmes plans précisent l'ordre de préséance des titulaires du droit de préemption, à savoir la Région, les provinces et les communes uniquement. Le Gouvernement ne doit donc pas intervenir a posteriori pour activer les zones de préemption.

Le droit de préemption ainsi instauré cesse de produire ses effets lorsqu'il n'est pas exercé dans les cinq ans de l'entrée en vigueur du plan d'exécution spatiale³³.

Ce droit de préemption est actuellement assez « virtuel » puisqu'il n'est entré en vigueur qu'en mai 2000 et que les périmètres de préemption ne seront arrêtés que lors de l'élaboration et l'adoption des plans d'exécution spatiale. Or, l'élaboration de ces plans demande du temps.

³⁰ Article L. 213-11, Code de l'urbanisme français

³¹ Article 37, Décret portant organisation de l'Aménagement du territoire, 18 mai 1999, M. B. 8/06/1999

³² Article 63, *ibid.*

³³ *Ibid.*

Appliqué en Région wallonne, ceci revient à dire que les plans de secteur et les PCA pourraient directement prévoir les zones dans lesquelles le droit de préemption pourrait être exercé. Pour ce faire, il faudrait inscrire dans le CWATUP que les plans de secteur ainsi que les PCA peuvent comporter en surimpression, par exemple, des zones relevant du droit de préemption. La détermination des zones de préemption prendrait plus de temps que dans le système actuel qui utilise des zones et périmètres déjà existant pour appliquer ce droit. Toutefois, employer un système « à la flamande » permettrait de mieux cibler les endroits où l'exercice du droit de préemption s'avérerait vraiment utile.

Toutefois, à la différence de la Région flamande, la Région et les communes ne sont pas les seules à pouvoir bénéficier du droit de préemption. En Région wallonne, les régions communales autonomes, les CPAS, la Société régionale wallonne du logement et les sociétés immobilières de service public qu'elle agrée et les intercommunales ayant dans leur objet social l'aménagement du territoire ou le logement peuvent disposer d'un droit de préemption³⁴. Ces derniers bénéficiaires n'ont pas le pouvoir d'élaborer des plans d'aménagement et par conséquent, ne sauront fixer des zones dans lesquelles le droit de préemption pourrait être exercé. Il faudra donc prévoir un système dans lequel la Région et/ou la commune habilite ces autorités à exercer leur droit de préemption dans les zones qu'elles auront déterminées.

Ainsi par exemple, les PS et les PCA pourront, outre déterminer les zones dans lesquelles le droit de préemption peut être exercé, préciser les autorités qui pourront en bénéficier, l'ordre de priorité des bénéficiaires.

En procédant de la sorte, l'intervention au cas par cas du Gouvernement perdrait de son utilité. De fait, il interviendrait dès la révision des plans de secteur en choisissant les zones dans lesquelles ils désirent qu'il soit fait application du droit de préemption. En outre, il pourra intervenir au niveau des PCA via son pouvoir d'approbation. A noter toutefois que ce pouvoir n'est pas un pouvoir de réformation. Il serait dès lors utile d'ajouter au Titre III, Chapitre III, « Elaboration et révision par le Gouvernement » du CWATUP, la possibilité pour le Gouvernement d'élaborer un PCA pour créer une zone soumise au droit de préemption. Ainsi, si le Gouvernement veut prévoir une zone de préemption non prévue au plan de secteur – suite à un oubli, à des modifications dans l'aménagement, ... -, il pourrait adopter un PCA, sans recourir à une révision partielle d'un plan de secteur.

Une autre solution pour la détermination des bénéficiaires et de l'ordre de priorité serait que le Gouvernement intervienne a posteriori pour chaque zone. Nous retombons dès lors dans un système semblable à celui applicable actuellement.

Et enfin, il faudrait prévoir un délai de prescription. Différentes possibilités existent :

- soit, il est prévu un délai fixe (5 ans par exemple), comme c'est le cas en Flandre. Des prorogations de ce délai devraient toutefois être prévues ;
- soit, les plans de secteur et les PCA précisent pour chaque zone le délai pendant lequel le droit de préemption peut être exercé ;
- soit, le Gouvernement intervient a posteriori et détermine le délai au cas par cas.

2.2.2. Un registre des préemptions

La tenue de registre des préemptions devrait être mise sur pied. Les titulaires du droit de préemption tiendraient un registre dans lequel ils y inscriraient les acquisitions réalisées par préemption ainsi que l'utilisation effective de ces biens. Ainsi, en France, l'article L. 213-13 du Code de l'Urbanisme prévoit que la commune ouvre, dès institution ou création sur son territoire d'un droit de préemption un registre dans lequel elle inscrit toutes les acquisitions

³⁴ Article 175 CWATUP

réalisées ainsi que l'utilisation effective des biens ainsi acquis. Toute personne peut consulter ce registre ou en obtenir un extrait.

Le tenue d'un tel registre se trouvait déjà dans la proposition de Monsieur Cheron³⁵. La tenue de ce registre « permettrait au propriétaire dont le bien a été préempté, ou aux acquéreurs évincés de connaître l'utilisation qu'il est fait du bien et à toutes les personnes intéressées de porter un jugement sur un des aspects de l'intervention foncière des autorités publiques »³⁶. En outre, ce registre permettrait de contrôler si le but annoncé dans l'arrêté du gouvernement est bien celui suivi.

2.2.3. Une solution aux problèmes de financement

Comme nous l'avons déjà stipulé auparavant, une des explications pour laquelle aucune application du droit de préemption n'a été effectuée est le problème du financement. Les communes notamment ne disposent pas toujours des liquidités pour acheter un bien immobilier. En outre, si ce problème de financement est résolu, une autre difficulté survient, à savoir celui relatif à la procédure budgétaire. Une fois qu'une commune apprend qu'un bien sur lequel un droit de préemption peut être exercé est mis en vente, elle doit procéder à une modification budgétaire. Celle-ci doit obtenir l'approbation de la députation permanente³⁷. Une fois toute cette procédure réalisée, le délai de deux mois dans lequel la commune doit décider si elle utilise ou non son droit de préemption est souvent dépassé.

Une solution pour les communes qui souhaitent se lancer dans des opérations foncières et la création d'une régie foncière. Comme nous le verrons plus tard, deux types de régies sont possibles : une régie de droit et une régie communale autonome. Cette dernière permettrait notamment de résoudre ce problème de financement puisqu'elle dispose d'une capacité d'emprunt et n'est pas soumise aux règles applicables aux communes, particulièrement budgétaires.

2.3. LES COÛTS DU DROIT DE PRÉEMPTION

L'instauration et la mise en œuvre du droit de préemption génèrent un ensemble de coûts. Nous pouvons distinguer trois types de coûts économiques³⁸ :

2.3.1. Le coût de la déclaration d'intention d'aliéner

Les déclarations d'intention d'aliéner sont souscrites par un notaire. Ce travail doit se rémunérer d'une façon ou d'une autre.

2.3.2. Le coût des délais

³⁵ Doc. Parl., Parlement wallon, Session 1995-1996, 22, p. 6

³⁶ Ibid.

³⁷ Article 16, Décret organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne, 1^{er} avril 1999, M. B. 07/05/199

³⁸ COMBY Jean, «*Evaluation du droit de préemption*», <http://perso.wanadoo.fr/jean.comby/>

A côté du coût direct que constitue la rédaction d'une déclaration d'intention d'aliéner, il existe le « coût de l'immobilisation provisoire du bien dû à l'allongement du délai de la transaction »³⁹. Le délai légal maximum est de 50 jours. Mais le délai des transactions n'est pas de ce fait allongé de 50 jours. Ainsi, en France⁴⁰, le délai pendant lequel les bénéficiaires du droit de préemption peuvent exercer leur droit est de deux mois. Toutefois il est estimé que le délai des transactions est allongé d'environ un mois. Durant le délai de deux mois, les intéressés réalisent d'autres démarches nécessaires à la préparation de la transaction, notamment la concrétisation du plan de financement.

A noter tout de même que durant ce délai, l'immeuble continue souvent à être utilisé.

2.3.3. Le coût de l'incertitude

Pour les opérateurs, l'inconvénient du droit de préemption est qu'une incertitude est entretenue jusqu'au dernier moment sur l'issue de la vente.

2.4. LE CONTENTIEUX

Aucune application du droit de préemption n'a encore été faite en Région wallonne. Dès lors, aucun contentieux n'a pu naître. En France, le taux de recours à la préemption se situe autour de 1% du volume des transactions soumises au droit de préemption, les communes préfèrent plutôt réaliser leurs achats à l'amiable. Le droit de préemption urbain français est essentiellement utilisé comme *un instrument d'information sur les ventes immobilières*. Ainsi, un certain nombre de maires semblent avoir institué le droit de préemption urbain dans leur commune uniquement dans le but d'être informé des transactions et des mutations pouvant affecter leur territoire communal (MORLET, 1998, p. 33). Dans les communes dont la réputation est de faire souvent usage de ce droit, elles ne l'utilisent que pour 5% des déclarations d'intentions d'aliéner qui leur sont soumises⁴¹.

Dès que ce droit sera utilisé en Région wallonne, il y a un risque qu'un contentieux tant administratif que civil se développe.

2.4.1. Le contentieux administratif

Lorsqu'il en sera fait application, deux types de recours devant le Conseil d'Etat peuvent être attendus : l'un contre l'arrêté du Gouvernement visé à l'article 176, §3 du CWATUP, l'autre contre la décision d'un pouvoir préemptant d'acquérir un bien.

Concernant l'arrêté du Gouvernement, les recours pourraient être introduits, soit par les propriétaires ou les titulaires de droits réels s'ils y ont un intérêt, soit par un titulaire du droit de préemption évincé de la liste des bénéficiaires arrêtée par le Gouvernement ou, bien que retenu dans la liste, n'étant pas prioritaire.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ COMBY Jean, «*Evaluation du droit de préemption*», <http://perso.wanadoo.fr/jean.comby/>

Sur le fond, on peut imaginer que la contestation portera notamment sur la motivation de l'instauration du droit de préemption dans tel périmètre. Les travaux préparatoires ont précisé que la motivation ne doit pas uniquement faire référence aux objectifs généraux. Elle est essentielle car elle va permettre, par son contrôle, d'éviter que les pouvoirs publics ne se transforment en spéculateurs immobiliers⁴².

De plus, des recours contre les acquisitions par préemption pourront être introduits. « Bien que l'acquisition soit de nature contractuelle (...), il sera possible de contester la légalité de la décision de l'autorité administrative de préempter tel ou tel bien » (HAUMONT F., 1998, p. 252). A cette occasion, la question de la motivation de la préemption et de sa conformité à l'objet visé dans l'arrêté gouvernemental pourrait être soulevée.

Le pouvoir préemptant devra en effet à chaque fois motiver sa décision de préempter, dire dans quel but il utilise ce droit. En Région wallonne, il n'existe pas de liste d'objets pour lesquels le droit de préemption peut être exercé contrairement à la France. Toutefois, la définition très « ouverte » des objectifs de l'article L. 300-1 du Code de l'Urbanisme français permet au bénéficiaire de n'être guère contraint par le motif indiqué. Ainsi, « le droit de préemption a déjà été utilisé à plusieurs reprises pour empêcher qu'une transaction puisse s'effectuer lorsque la municipalité ne veut pas de l'acquéreur ou de son projet par exemple. En outre, dans certaines villes, il est systématiquement utilisé lorsque la mutation est susceptible de remettre en cause le bail d'un commerçant » (MORLET O., 1998, p. 33). Il ne semble dès lors pas opportun d'introduire une liste d'objets pour lesquels le droit de préemption peut être exercé, en droit wallon, si l'objectif affirmé n'est pas dans les faits celui poursuivi. Nous pensons que le système actuellement prévu, à savoir que le Gouvernement fixe dans un arrêté le but pour lequel le droit peut être exercé, est meilleur dès le moment où cet objectif est respecté dans les faits.

En outre, il faut encore que le but inscrit dans la décision de préempter soit celui poursuivi dans les faits. La tenue de registre des préemptions permettrait d'effectuer ce contrôle.

2.4.2. Le contentieux civil

2.4.2.1. Les actions contre le cédant

Les actes de vente de biens ou de cession de droits réels passés peuvent être contestés par les bénéficiaires d'un droit de préemption sans respecter la procédure permettant l'exercice du droit de préemption.

En vertu de l'article 180, §3, al. 1 du CWATUP :

« Aucun acte relatif à une aliénation d'un bien soumis au droit de préemption au profit d'une personne autre qu'un bénéficiaire ne peut être passé sans que le respect des dispositions du Code relatives à la procédure de préemption n'ait été constaté.

A cette fin, le Gouvernement délivre à tout notaire ou officier public qui en fait la demande, dans les trente jours de celle-ci, une attestation établie selon le modèle qu'il arrête et de nature à établir l'existence de toute déclaration de mise en vente et des suites réservées à celle-ci.

Passé ce délai, l'acte peut être reçu même à défaut d'attestation ».

En outre, il est aussi prévu au §4 que « Tout compromis ou acte sous seing privé relatif à une aliénation d'un bien soumis au droit de préemption au profit d'une personne autre qu'un bénéficiaire est irréfragablement réputé affecté d'une condition suspensive de non-exercice du droit de préemption ».

⁴² Doc. Parl., Parlement wallon, Session 1995-1996, 22, p.5

Si, malgré cette condition suspensive, « l'aliénation a eu lieu sans la mise en route du processus de préemption par l'envoi de la déclaration d'intention d'aliéner, le bénéficiaire du droit de préemption peut demander au tribunal de :

- constater la nullité de l'acte d'aliénation ;
- de le déclarer acquéreur en lieu et place du tiers moyennant le prix et les conditions stipulés dans l'acte litigieux » (HAUMONT F., 1998, p. 253).

En l'espèce, le bénéficiaire remboursera à l'acquéreur le prix et les frais qu'il a payés.

2.4.2.2. Les actions contre le bénéficiaire

Des actions en nullité contre le préempteur qui a exercé son droit pourront être portées devant le juge civil notamment s'il apparaît que le préempteur n'a pas donné au bien préempté l'affectation qui avait justifié la préemption, ce qui constituerait, un contentieux similaire à celui de la rétrocession en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Toutefois, de telles actions sont peu probables du fait que si la préemption s'est opérée, elle n'a pu l'être qu'au prix demandé par le cédant. Il n'a donc guère de raisons d'être insatisfait.

3. LES ZONES D'AMENAGEMENT DIFFERE

Comme aucune modification des plans de secteur n'est envisagée dans cette hypothèse, nous connaissons la quantité de terrains dans les différentes zones : habitat, activité économique, loisirs, ... Des terrains se trouvent toutefois en zone d'aménagement différé c'est-à-dire que leur affectation est différée dans le temps. Ces zones peuvent dès lors être mises en oeuvre. L'avantage d'une telle opération pour la Région est que son coût est nul.

Rappelons que dans ces zones d'aménagement différé, un périmètre de préemption peut être défini.

L'article 33 du CWATUP traite de ces zones et de leur mise en oeuvre.

3.1. LE PRINCIPE

La zone d'aménagement différé constitue une zone de *réserves foncières*, entièrement mise à la disposition de la commune, qui dispose du pouvoir de lui donner toute affectation utile, pourvu que les autres zones « capables » de son territoire soient saturées. Le plan de secteur ne donne aucune affectation à cette zone. Il appartient à la commune, seule, de déterminer l'affectation de cette zone, sous réserve toutefois de l'approbation du PCA par le Gouvernement. Ce pouvoir de tutelle s'apparente, selon la jurisprudence, davantage à un pouvoir de codécision ; le Gouvernement se prononçant tant sur la légalité que sur l'opportunité de la décision.

Le Gouvernement peut toutefois imposer, en vertu de l'article 47 du CWATUP, l'adoption d'un PCA à la commune. De cette manière, il pourrait augmenter la quantité de terrains à bâtir et de la sorte, influencer les valeurs foncières sans attendre une intervention de la commune.

La procédure de mise en oeuvre est fonction du type de zone que la commune souhaite créer :

- Si la commune veut affecter cette zone à une *autre activité* que l'habitat, l'activité économique ou les services publics et les équipements communautaires, elle peut la mettre en oeuvre à deux conditions :

- si elle ne dispose pas d'un SSC, elle doit élaborer un PCA couvrant toute la zone ;
- si elle dispose d'un SSC, elle doit élaborer un PCA qui peut ne couvrir qu'une partie de la zone.
- Si la commune veut affecter cette zone à *l'habitat, l'activité économique ou les services publics et d'équipements communautaires*, elle peut la mettre en œuvre à trois conditions
 - si elle ne dispose pas d'un SSC, elle doit élaborer un PCA couvrant toute la zone ;
 - si elle dispose d'un SSC, elle doit :
 - . élaborer un PCA qui peut ne couvrir qu'une partie de la zone.
 - . produire un document par lequel elle prouve que les zones existantes d'habitat, d'activité économique, de services publics et d'équipements communautaires sont proches de la saturation. Un coefficient devrait être déterminé par le Gouvernement⁴³ par type de zone et ne sera pas identique pour l'ensemble du territoire wallon. Il sera calculé séparément pour chaque zone, et non sur une moyenne de l'ensemble des zones⁴⁴.

La mise en œuvre d'une telle zone est donc subordonnée à l'adoption d'un PCA destiné à lui attribuer une affectation. En toute logique, il ne peut pas s'agir d'un PCA dérogatoire au plan de secteur.

Toutefois, lorsque l'ex-zone d'extension d'habitat a fait l'objet, à une date antérieure au 1/03/1998 :

- d'un plan communal d'aménagement ou;
- d'un plan directeur ou;
- d'un schéma directeur ou;
- d'un permis de lotir ou de bâtir couvrant tout ou partie de la zone ;

les conditions d'existence d'un PCA et du coefficient de saturation sont écartées. Cette disposition se retrouve à l'article 12 bis du décret du 27 novembre 1997 modifiant le CWATUP⁴⁵. Son but est de fixer de manière claire et complète le sort des zones d'aménagement différé mises en œuvre avant l'entrée en vigueur du décret du 27 novembre 1997.

Cependant, le 30 mai 2000, la Cour d'Arbitrage⁴⁶ a annulé une partie de l'article 12bis, à savoir, celle qui stipulait qu'un permis de lotir ou de bâtir suffisait à mettre en œuvre une zone d'aménagement différé. En effet, « s'il peut être admis comme zone d'extension mise en œuvre la zone qui, dans son ensemble, a fait l'objet d'un PCA, d'un plan directeur ou d'un schéma directeur approuvé par le conseil communal; en revanche, la délivrance d'un permis de lotir ou de bâtir couvrant tout ou partie d'une zone, sans qu'un des instruments précités n'ait été adopté, ne permet pas de considérer que la zone ait été mise en œuvre »⁴⁷. Pour des questions de sécurité juridique, les effets de la disposition annulée pour les permis accordés jusqu'à la date de publication de l'arrêt sont maintenus.

⁴³ Pour certains, tant que le Gouvernement n'a pas déterminé ce coefficient, aucun permis relatif à ces zones ne peut être délivré même s'il y a saturation des autres zones.

⁴⁴ Doc. Parl., Parlement wallon, Session 1996-1997, 233

⁴⁵ Moniteur Belge du 12/02/1998

⁴⁶ Cour d'Arbitrage, 30/05/2000, n° 63/2000

⁴⁷ Ibid.

3.2. LES AMÉLIORATIONS À APPORTER

Il appartient à la commune, seule, de mettre en œuvre ces zones et d'en choisir leur affectation moyennant approbation du Gouvernement⁴⁸. Toutefois, dans l'état actuel des choses, si une commune veut affecter une des ces zones à l'habitat, l'activité économique ou les services publics et équipements communautaires, elle est bloquée. De fait, elle doit fournir un document prouvant que les zones sont proches de la saturation selon un coefficient que le Gouvernement n'a pas encore fixé.

Différentes solutions peuvent être envisagées afin de résoudre ce problème.

3.2.1. Le coefficient

Le Gouvernement fixe son coefficient une fois pour toute. Celui-ci pourra dès lors également servir à d'autres fins, fiscales par exemple⁴⁹. De cette manière, les ZAD destinées à l'habitat, à l'activité économique ou aux services publics et équipements communautaires pourront être mis en œuvre. Nous rappelons que les travaux parlementaires précisaient que ce coefficient sera calculé séparément pour chaque zone (zone d'habitat, zone d'activité économique, ...), et non sur une moyenne de l'ensemble des zones⁵⁰.

Pendant, la fixation de ce coefficient pose plusieurs problèmes. Premièrement, il est extrêmement difficile de définir le marché de l'habitat. Une fois l'espace délimité, il faut vérifier quelle est la quantité de terrains à bâtir encore disponible. Il est toutefois observé une différence entre d'une part, l'offre potentiel, c.-à-d. les terrains qui peuvent encore être bâtis et, d'autre part, l'offre réelle c.-à-d. les terrains qui sont effectivement mis sur le marché. Pour différentes raisons, notamment spéculatives, des propriétaires n'exposent pas leur terrain sur le marché. Deuxièmement, l'offre de terrains à bâtir varie fortement d'une région à l'autre. Chaque région a ses caractéristiques propres⁵¹. Dès lors, le coefficient devrait être différent en fonction de la région à laquelle il s'applique : plus l'unité de référence est petite, plus le système sera efficace. La fixation de tels coefficients demanderait donc un travail de longue haleine. En conclusion, il est extrêmement difficile de définir un coefficient de saturation qui tient compte des caractéristiques géographiques, économiques ou sociales des différentes communes⁵².

Le Gouvernement a d'ailleurs décidé de laissé tomber ce système de coefficient⁵³. Dans cette hypothèse, il permet dès lors au commune de mettre en œuvre une ZAD uniquement à l'aide d'un PCA, et sans tenir compte de la saturation des zones.

Des solutions de rechange devront dès lors être mises sur pied afin d'éviter que les communes mettent en œuvre les ZAD au gré de leurs désirs.

⁴⁸ Article 33 CWATUP

⁴⁹ Cfr. point 4 de ce chapitre

⁵⁰ Doc. Parl., Parlement wallon, Session 1996-1997, 233

⁵¹ Cfr. chapitre VIII

⁵² Avant-projet d'optimisation du CWATUP, Exposé du dossier, version 16 février 2001, p. 6

⁵³ Note d'orientation sur la nouvelle génération des plans de secteur, Gouvernement wallon, Séance du 26 mai 2000

3.2.2. Deux alternatives au coefficient de saturation

3.2.2.1. Une étude planologique

a) Le principe

Une première alternative au coefficient serait d'imposer la réalisation d'une *étude planologique* justifiant de la saturation de la zone par la commune et les communes voisines.

Un système équivalent a déjà été instauré dans la circulaire du 9 juin 1994 relative aux projets situés dans le périmètre d'une zone d'extension de l'habitat en Région wallonne⁵⁴. En effet, il était prévu que s'il était démontré que les zones d'habitat de la commune et des communes voisines ne pouvaient accueillir les logements correspondant aux besoins locaux, une zone d'extension de l'habitat pouvait être mise en œuvre, en respectant la procédure suivante :

- réalisation d'une étude planologique en trois parties : estimation des besoins locaux en logements, sur les cinq années à venir, dans l'entité considérée ; estimation du potentiel d'accueil des zones d'habitat de l'entité considérée et comparaison des résultats des deux premières parties ;
- présentation de cette étude au conseil communal qui statue sur le principe de la mise en œuvre totale ou partielle de la zone d'extension d'habitat ;
- soumission de la délibération du conseil communal, accompagnée de l'étude planologique, à l'approbation du Gouvernement ;
- en cas d'approbation par le Gouvernement, élaboration d'un schéma-directeur ;
- approbation du schéma-directeur ;
- délivrance des permis de bâtis ou de lotir.

Cette circulaire avait toutefois été suspendue par le Gouvernement le 1^{er} septembre 1994⁵⁵ essentiellement suite aux protestations de l'Union des Villes et Communes qui soulignaient la nature réglementaire de la circulaire.

En effet, une circulaire est un document d'ordre intérieur qui explique la législation, facilite son application et qui peut servir de tempérament à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire. Toutefois, les intitulés des actes ne sont pas contrôlés et donc, derrière une circulaire peut se cacher une réglementation. Dans le cas présent, la circulaire du 9 juin 1994 édicte des règles nouvelles aux communes par rapport aux règles existantes. Le Gouvernement a dès lors préféré suspendre cette circulaire avant l'introduction de tous recours.

Cette circulaire s'est en fait avéré être un « avant-goût » de la définition des zones d'aménagement différé du CWATUP.

Une telle étude pourrait être envisagée afin de remplacer le coefficient de saturation prévu à l'article 33 du Code. Cette étude serait incluse dans un PCA qui, en vertu de l'article 52 du Code, doit obtenir l'approbation du Gouvernement.

De cette manière, la zone d'aménagement différé ne serait mise en œuvre uniquement si la zone que la commune désire étendre est saturée ou en passe de l'être. Un des avantages de cette étude planologique est qu'elle ne se limite pas au territoire de la commune concernée. Les besoins en logements des communes voisines sont pris en compte.

⁵⁴ Moniteur belge du 20/07/1994

⁵⁵ Moniteur belge du 10/05/1996

b) L'analyse planologique de Arlon

La Ville d'Arlon a en 1995 réalisé une étude planologique dans le cadre d'un projet de schéma directeur de mise en œuvre de la zone d'aménagement d'extension d'habitat au lieu-dit « Auf Panebourg » à Waltzing. Cette étude planologique répondait aux exigences de la circulaire ministérielle du 9 juin 1994.

Cette étude et particulièrement l'analyse des besoins en logements s'est effectué à deux niveaux géographiques :

- Au niveau intracommunal, les communes voisines d'Arlon sont prises en compte (Attert, Messancy, Habay, Etalle, Saint-Léger, Aubange et Athus). En outre, étant donné la situation frontalière de la commune d'Arlon et l'importante influence de l'économie grand-ducale, plusieurs communes grand-ducales sont également présent en compte (Mamer, Garnich, Koerig, Beckerich, Hobscheid et Steinfort).
- Au niveau infracommunal, la « zone d'extension de Waltzing s'inscrit dans l'aire concentrique des villages autour d'Arlon qui sont caractérisés par une continuité du bâti avec le centre-ville et font partie intégrante de l'agglomération arlonaise » (FELTZ, 1995, p. 2).

Dans la première partie de l'étude, les statistiques socio-démographiques et économiques disponibles ont été étudié afin d'approcher la demande et l'offre de logements et de terrains au niveau de la commune d'Arlon et de sa région. Cette partie a étudié quatre points : l'évolution de la population depuis les années 70 (mouvements démographiques, structure par âges, structures selon la taille des ménages), l'évolution socio-économique, l'offre de logements et l'analyse du marché immobilier. Avec ces données, un essai de quantification des besoins de logements a été réalisé.

Une approche de terrain complète ces statistiques socio-démographiques. Celle-ci est effectuée sur base de documents cartographiques, de photos aériennes et d'informations ponctuelles sur l'état et les développements récents des zones constructibles dans le périmètre étudié (lotissement, projets immobiliers, sites désaffectés sur base de photos aériennes et sur la mise en œuvre récente des permis de lotir et de bâtir). Une comparaison de la situation de l'affectation potentielle des terrains de l'agglomération d'Arlon, telle que fixée par le plan de secteur avec la situation de fait, telle qu'elle peut être analysée à partir de photos aériennes récentes a été réalisée. La confrontation de ces deux cartes a permis de produire un diagnostic mettant en évidence les parties non encore construites des zones bâtissables du plan de secteur. Trois grandes catégories de réserves foncières ont été dégagées des informations retirées :

- Les parties équipées de la zone d'habitat comportant des terrains non encore occupés mais toujours à front d'une voirie suffisamment équipée ;
- Les parties non encore équipées de la zone d'habitat ;
- La situation des zones d'extension d'habitat.

Ces deux approches ont ensuite été confrontées afin de tirer le diagnostic final. Dans le cas présent, il s'est avéré qu'il était urgent de « mettre en œuvre de nouvelles réserves foncières effectives dans l'agglomération d'Arlon, en particulier dans le domaine de la maison résidentielle individuelle, faute de quoi la Ville d'Arlon perdrait l'apport résidentiel des familles avec enfants sur son territoire si pas sa place de pôle urbain sous-régional » (FELTZ, 1995, p. 62).

3.2.2.2. Un ordre de priorité de mise en œuvre des zones destinées à l'urbanisation

a) Le principe

Une seconde solution est d'imposer aux communes de fixer un ordre de priorité de mise en œuvre des zones d'aménagement différé. L'avant-projet de décret d'optimisation du CWATUP prévoit un système analogue. En effet, il propose que les communes établissent une programmation de la mise en œuvre des zones d'aménagement différé en leur affectant un ordre de priorité⁵⁶. Les communes auront donc l'obligation de déterminer l'ordre de priorité d'utilisation entre les ZAD sur leur territoire communal.

Nous retrouvons déjà cette programmation de l'occupation de zones dans le temps dans le schéma de structure communal. Celui-ci constitue un « document d'orientation, de gestion et de programmation du développement de l'ensemble du territoire communal »⁵⁷. Contrairement aux plans de secteur et aux plans communaux d'aménagement, le schéma de structure communal n'a qu'une valeur indicative. Il ne s'impose en aucun cas au concepteur des plans de secteur, ni à celui du SDER en raison de sa nature communal. Par contre, il s'impose en tant qu'une ligne de conduite, au concepteur des plans communaux d'aménagement. Ceux-ci peuvent toutefois y déroger en raison justement de cette valeur indicative⁵⁸.

Outre les éléments que nous retrouvons habituellement dans les différents plans d'orientation, le schéma indique pour l'ensemble du territoire communal les objectifs d'aménagement selon les priorités dégagées ainsi que l'expression cartographiée des mesures d'aménagement qui en résultent⁵⁹. L'article 254 précise davantage le contenu de ce schéma. Pour être complet, il doit au moins comporter deux parties:

- Un document intitulé « schéma de structure : situation existante et évaluation » c'est-à-dire un rapport d'enquête ;
- Un document intitulé « schéma de structure : option ».

Cette seconde partie doit comprendre notamment un plan d'affectation par zone plus précise que celles établies par le plan de secteur. Ce plan peut prévoir une *programmation de l'occupation de certaines zones* dans le temps. Le SSC peut ainsi « fixer un ordre de priorité dans l'urbanisation de zones d'habitat et des zones d'aménagement différé permettant d'assurer ainsi une utilisation progressive et cohérente du patrimoine foncier de la commune » (GOVAERTS & SINZOT, 1992, p. 27).

« Les terrains de grande ou de moyenne dimension non occupés aujourd'hui, qu'ils soient situés en zone d'habitat ou d'extension d'habitat, constituent des réserves foncières qu'il est indispensable de gérer dans le temps afin de conserver une certaine cohérence dans la croissance de l'habitat. Le choix des priorités répond également à une volonté la structure de l'urbanisation dans la commune. On souhaite ainsi favoriser une densification des centres et une occupation progressive des quartiers périphériques » (GOVAERTS & SINZOT, 1992, p. 28).

Le principe est que « toute zone d'habitat pour laquelle un ordre de priorité chiffrée a été attribué ne pourra être urbanisée, même partiellement, que lorsqu'une large majorité des terrains situés dans les zones portant un échelon de priorité inférieur aura été occupée. De plus, pour les zones appartenant à un même niveau, l'occupation devra être progressive.

⁵⁶ Avant-projet du Décret d'optimisation du CWATUP, version du 16 février 2001, p. 15

⁵⁷ Article 16 alinéa 1 CWATUP

⁵⁸ Civ. Nivelles, 17 octobre 1995, *Amén.*, 1996, p. 93

⁵⁹ Article 16 alinéa 2 CWATUP

Pour toute zone dont l'urbanisation aura été entamée, une large majorité des terrains devra être occupée avant que l'on autorise la construction dans une nouvelle zone de même niveau » (GOVAERTS & SINZOT, 1992, p. 28).

Actuellement, seules 29 communes disposent d'un schéma de structure communal⁶⁰. Les communes n'ont en effet aucune obligation d'adopter un tel schéma. Une des premières motivations d'adoption d'un SSC fut l'entrée en décentralisation⁶¹. En outre, la programmation de la mise en œuvre des zones d'habitat n'est que peu souvent utilisée et ce, par crainte des communes d'éventuels recours, le document n'ayant qu'un caractère indicatif (TOURNAY, 1992, p. 67). Une solution serait d'introduire cet ordre de priorité dans un document ayant force obligatoire tel que le PCA⁶².

b) Deux exemples de Schéma de Structure Communal incluant un ordre de priorité : la commune de Neupré et d'Esneux

• Neupré

La commune de Neupré dispose d'un schéma de structure communal⁶³ incluant un ordre de priorité dans l'occupation des zones. Quatre niveaux de priorité ont été définis :

- Zones d'occupation de priorité 1 : ces zones se localisent généralement à l'intérieur d'un tissu bâti de densité moyenne à forte. Elles correspondent à une volonté de densification des noyaux villageois ou des extensions proches. Elles peuvent aussi se situer là où le tissu bâti actuel est peu structuré et où de nouvelles constructions permettraient d'assurer une meilleure cohérence de la structure en reliant certains quartiers aujourd'hui isolés.
- Zones d'occupation de priorité 2 : elles sont incluses dans le périmètre du tissu bâti actuel ou le joutent en bonne partie.
- Zones d'occupation de priorité 3 : elles sont constituées de réserves foncières relativement isolées du tissu bâti actuel dont l'urbanisation dans un futur proche ne répondrait pas aux critères de bon aménagement des lieux.
- Zones d'occupation de priorité 4 : la zone concernée se localise dans une clairière, totalement isolée du tissu d'habitat actuel, dont l'urbanisation ne semble pas se justifier.

Ces niveaux de priorité s'appliquent indépendamment pour chaque village de l'entité, exception faite de la zone 4 pour laquelle l'ensemble des zones de niveau inférieur de la commune devront être occupées. Ainsi, un permis de bâtir en zone 3 à Plainevaux pourra être octroyé même si la zone 2 de Neuville-En-Condroz n'est pas encore totalement urbanisés.

Dans la pratique, la commune tient compte de cet ordre de priorité dans l'octroi de ces permis de bâtir et de lotir. Par conséquent, une demande de permis de lotir en zone 3 pourra être refusé car les zones 1 et 2 ne sont pas encore complètement urbanisées.

A noter également que l'ordre de priorité des zones comprend des zones d'habitat et des zones d'aménagement différé. Toutefois, une zone d'aménagement différé n'est pas nécessairement une zone 3 ou 4. Dans le SSC de Neupré, dont une partie est reproduite ci-dessous, une zone d'aménagement différé près de Plainevaux a un ordre de priorité 2

⁶⁰ A noter que 74 communes ont sollicité une subvention en vue de la réalisation d'un schéma de structure communal (<http://mrw.wallonie.be/dgatlp>).

⁶¹ L'article 107 du CWATUP dispose qu'une commune peut entrer en décentralisation, c'est à dire délivrer les permis sans l'avis conforme du fonctionnaire-délégué, s'il existe un plan de secteur, un schéma de structure communal, un règlement communal d'urbanisme et une CCAT.

⁶² Cfr. point c)

⁶³ Schéma de Structure Communal de Neupré, Juin 1991

alors que juste à côté, une zone d'habitat à une zone de priorité 3. En fixant un tel ordre de priorité, la commune n'a tenu compte uniquement de l'affectation des zones aux plans de secteur mais aussi de la situation de faits sur le terrain.

Figure I.1 : Schéma de structure de la commune de Neupré



Source : Commune de Neupré

- **Esneux**

La commune d'Esneux a également établi un ordre de priorité dans l'urbanisation des zones d'habitat et des zones d'aménagement différenciées. Certaines zones d'habitat sont destinées à être urbanisées à moyen (priorité 1) ou long terme (priorité 2). Ces zones sont considérées de mêmes priorités chronologiques que les zones d'aménagement différenciées de priorités à moyen et long terme. En d'autres termes, la priorité des zones d'habitat et des zones d'aménagement différenciées se valent, l'urbanisation d'une zone plutôt qu'une autre dépendra davantage de la situation du terrain plutôt que de son affectation au plan de secteur (habitat ou aménagement différencié).

Les critères déterminant ces priorités sont :

- L'urbanisation de la zone actuellement ;
- L'équipement du terrain : il doit être équipé en eau, électricité et égouttage ;
- La situation du terrain : dans un périmètre présentant un très grand intérêt écologique ou paysager et dans un périmètre de contraintes géotechniques majeures (zones de risque karstique, instable) ou de risques d'inondation.

En fonction de ces critères, l'urbanisation de la zone sera différé dans le temps. Elle sera organisée de manière progressive à partir du noyau du village ou du hameau. Ces zones sont donc destinées aux exploitations agricoles, aux espaces verts, aux pâtures, aux cultures et aux vergers. Ce ne sera que lorsque les zones résidentielles du village ou du hameau concerné n'offrent plus suffisamment de terrains à bâtir que ces zones différées dans le temps seront destinées à la résidence. Nous remarquons que comme à Neupré, les priorités dans l'urbanisation des zones sont déterminées par village.

Notons également que le SSC prévoit que certaines zones d'habitat et d'aménagement différé sont déconseillées à l'urbanisation en raison de leur situation dans un périmètre de contraintes géotechniques majeures ou de risques d'inondation ou dans un périmètre présentant un très grand intérêt écologique ou paysager. Ces zones seront d'ailleurs proposées comme zones non destinées à l'urbanisation lors de la révision du plan de secteur. En attendant, le schéma de structure prévoit certaines restrictions. Ainsi, à titre d'exemple, la densité des nouveaux ensembles de logements est inférieure à 2,5 logements par ha dans les zones d'habitat déconseillées à l'urbanisation. De même, ces zones feront l'objet d'acquisitions communales.

c) *Les modifications à apporter*

Comme nous l'avons précisé ci-dessus, la programmation dans le temps de l'occupation des zones d'habitat peut apparaître dans le schéma de structure communal, document que les communes ne sont pas obligées d'adopter et qui n'a qu'une valeur indicative.

Si nous voulons utiliser ce système pour remplacer le coefficient de saturation que le Gouvernement doit fixer pour permettre aux communes de mettre en œuvre les zones d'aménagement différé prévues dans les plans de secteur, des modifications s'imposent.

Dès lors, l'ordre de priorité dans l'occupation des zones d'habitat et des zones d'aménagement différé devrait être fixé dans un document qui, d'une part, à force obligatoire et, d'autre part, que les communes sont obligées d'adopter. Le PCA pourrait être ce document.

Ainsi, pour mettre en œuvre une zone d'aménagement différé, une commune devrait adopter un PCA, couvrant la *totalité* de la zone, qui comprendrait un ordre de priorité de mise en œuvre des zones d'habitat et d'aménagement différé. Ainsi, nous aurions une transposition de la programmation des zones du SSC au PCA. De cette manière, cet ordre aurait force obligatoire et les communes seraient obligées dans tenir compte dans la délivrance des permis. Il faudrait toutefois que cette programmation reste souple et évolutive afin de ne pas figer une situation⁶⁴. Elle pourrait donc y déroger moyennant l'avis conforme de la CCAT (si la commune est en décentralisation) ou du fonctionnaire-délégué. En outre, les PCA devrait être révisés après une certaine période qui serait à déterminer en fonction de l'évolution de l'aménagement du territoire sur la commune.

Dans la pratique, nous observons que pour la commune de Neupré notamment, un tel système ne poserait pas trop de problèmes car elle tient déjà compte de l'ordre de priorité fixé dans le SSC malgré son caractère indicatif dans la procédure de délivrance des permis.

⁶⁴ *L'optimisation du CWATUP*, in *Mouvement Communal*, n°5, 2001, p. 260

3.2.3. L'affectation des zones

Les zones d'aménagement différé sont classées par l'article 25 dans les zones destinées à l'urbanisation. L'article 33 du CWATUP précise que la ZAD est destinée à toute affectation souhaitée par la commune. Certains doutes ont subsisté sur la possibilité de transformer une zone d'aménagement différé en une zone non urbanisable étant donnée que les ZAD sont classées dans les zones urbanisables. La doctrine a toutefois déduit du texte que cette possibilité était permise et que dans ce cas la commune devait juste élaborer un PCA. Il serait tout de même bon que le législateur précise dans le texte cette possibilité.

4. LA TAXE SUR LES TERRAINS A BATIR NON BATIS

4.1. LE PRINCIPE

Par la loi du 22 décembre 1970 modifiant la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire⁶⁵, le législateur a introduit la possibilité de lever une taxe forfaitaire sur les terrains à bâtir non bâtis. L'objectif initial de cette taxe était un objectif de *politique foncière*⁶⁶ et d'incitation économique. Seul, cet instrument est insuffisant pour mener une politique foncière. Il s'agit en fait d'une « pierre ajoutée à un édifice beaucoup plus vaste et qui peut avoir des effets pour autant que le montant de la taxe soit suffisant »⁶⁷. Elle devait tendre à « favoriser la vente de lots compris dans les lotissements ainsi que des terrains non bâtis situés dans une zone d'habitation prévue par un plan d'aménagement » (DE SURAY Jacques, 1974, p. 37). Comme nous le développerons par la suite, cet objectif est loin d'être atteint pour diverses raisons.

Cette taxe a été reprise dans l'article 160 du CWATUP qui autorise les communes à lever une taxe annuelle sur les parcelles non bâties comprises dans un lotissement non périmé et sur les terrains non bâtis situés dans une zone d'habitat, d'habitat à caractère rural, de constructions prévues par un PCA en vigueur et en bordure d'une voie publique suffisamment équipée en eau et électricité, pourvue d'un revêtement solide et d'une largeur suffisante compte tenu de la situation des lieux. La taxe sur les terrains à bâtir non bâtis vise donc deux types de terrains : ceux compris dans un lotissement et ceux qui ne le sont pas. La Région flamande a également repris cet impôt dans ses dispositions relatives à l'aménagement du territoire⁶⁸.

Les communes restent libres de décider d'instaurer une telle taxe et d'en fixer le taux. La Région ne pourra qu'intervenir via son pouvoir de tutelle⁶⁹ au cas où la commune aurait fixé un taux manifestement déraisonnable.

Toutefois la Région intervient a priori et limite les taux que les communes peuvent pratiquer dans une circulaire ministérielle annuelle. Pour les budgets 2001⁷⁰, le taux sont de 5000 BEF max. par mètre courant de longueur de parcelle à front de voirie et limitée à 10.000 francs

⁶⁵ Moniteur belge du 05/02/1971

⁶⁶ Rapport au Sénat, n° 525, session 1969-1970, p. 77-79

⁶⁷ Doc. Parl., Chambre, Session 1970-1971, 773/2, p. 43

⁶⁸ Article 144 du décret du 18 mai 1999 organisant l'aménagement du territoire, M. B. 08/06/1999

⁶⁹ Dans le cas présent, il s'agit d'un pouvoir d'approbation du règlement-taxe (article 16, §1^{er}, 3°, Décret organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne, 1^{er} avril 1999, M. B. 07/05/1999, err. M. B. 19/05/1999)

⁷⁰ Circulaire relative au budget 2001 des communes de la Région wallonne à l'exception des communes de la région de langue allemande, 18 juillet 2000, M.B. 30/08/2000

par parcelle non bâtie (dans un lotissement essentiellement). Ces montants maxima sont portés à 2.000 BEF et à 50.000 BEF lorsque la parcelle se trouve dans une zone protégée, en vertu des articles 393 à 405 du CWATUP⁷¹. La liste de ces zones se trouve à l'annexe 33 du CWATUP⁷².

Lorsque la parcelle jouxte la voirie de deux côtés, seul le grand coté est pris en considération pour le calcul de l'imposition⁷³.

En outre, concernant les parcelles situées dans les lotissements, la taxe est due par le propriétaire lotisseur à partir du 1^{er} janvier de la deuxième année qui suit celle de la délivrance du permis de lotir et frappe uniquement les parcelles non bâties qui n'ont pas trouvé acquéreur à cette date. Dans le chef de l'acquéreur, la taxe est due à partir du 1^{er} janvier de la deuxième année qui suit celle de leur acquisition à condition que les parcelles acquises soient toujours non bâties à cette date. Cette exemption ne figure pas dans le CWATUP mais dans la circulaire que la Région envoie annuellement aux communes⁷⁴. La valeur de cette exemption n'est donc pas réglementaire. Les communes restent libres de la prévoir dans leur règlement-taxe. Nous observons toutefois que la plupart des communes ont inscrit cette disposition dans leur règlement⁷⁵.

4.2. LES AMÉLIORATIONS À APPORTER

Dans les faits, nous observons que l'objectif foncier de la taxe sur les terrains à bâtir non bâtis est loin d'être atteint pour plusieurs raisons, mettant ainsi en partie en échec toute politique d'aménagement actif. Un des buts à poursuivre est donc de rendre à cette taxe son objectif initial – à savoir « 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 »⁷⁶. La mise en vente de terrains pourrait en outre bénéficier aux pouvoirs publics qui pourraient les acquérir à l'amiable ou au besoin en exerçant leur droit de préemption moyennant le respect de certaines conditions⁷⁷. Par la suite, si un système de vente à réméré est mis en place⁷⁸, l'autorité publique pourrait revendre les terrains ainsi acquis sous certaines conditions. Si ces conditions ne sont pas respectées dans un délai fixé, elle pourrait racheter le terrain ainsi vendu. A ce sujet, nous vous renvoyons au point suivant sur la vente à réméré.

Les raisons pour lesquelles l'objectif de la taxe sur les terrains à bâtir non bâtis n'est pas atteint sont les suivantes. Premièrement, les rentrées financières supplémentaires que pouvaient procurer la levée de cette taxe a très vite supplanté l'objectif de politique foncière,

⁷¹ Ces articles portent sur le règlement général sur les bâtisses applicable aux zones protégées de certaines communes en matière d'urbanisme.

⁷² Moniteur belge du 11/12/1986

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Exemple : Article 3, Règlement relatif à la taxe sur les parcelles non bâties situées dans un lotissement non périmé, Ville de Namur, 23 juin 1999

Article 2, Règlement relatif à la taxe sur les terrains à bâtir non bâtis, Commune de Chaudfontaine, 23 février 2000

⁷⁶ Rapport au Sénat, n° 525, session 1969-1970, p. 77-

⁷⁷ Cfr. le point 2 sur le droit de préemption

⁷⁸ Cfr point 5 sur la vente à réméré.

l'état des finances communales étant ce qu'il est. Il n'est d'ailleurs pas rare de lire dans le préambule des règlements-taxe la mention « vu la situation financière de la commune »⁷⁹.

Selon les budgets 2000, ces taxes représentent :

Figure I.2 : Montants de la taxe sur les terrains non-bâties - Budgets 2000

Province	Montants
Brabant wallon	18.339.200
Hainaut	15.606.750
Liège	14.224.650
Luxembourg	2.650.000
Namur	9.676.650
REGION WALLONNE	60.497.250

Source : Direction Générale des Pouvoirs Locaux, 2001

Deuxièmement, la commune n'est pas obligée d'imposer les terrains à bâtir non bâtis. Si elle décide de ne pas lever cette taxe, la Région ne peut pas intervenir. Selon les budgets 1999, nous observons d'ailleurs que seules 74 communes wallonnes disposent d'un règlement-taxe sur les terrains à bâtir non bâtis. En outre, en raison des difficultés d'application de la taxe en dehors des lotissements, la plupart de ces 74 communes ne prélèvent que la taxe sur les parcelles non bâties situées dans un lotissement non périmé. Rappelons toutefois que l'article 151 du CWATUP prévoit la tenue d'un inventaire des terrains non bâtis en zone d'habitat dans ou hors lotissement. Dans la pratique, très peu de communes tiennent cet inventaire faute de moyens techniques, de manque de temps, de personnel. Les communes préfèrent se consacrer aux tâches primaires telles que la délivrance de permis, les enquêtes publiques, ... avant de consacrer du temps à l'établissement et la mise à jour de cet inventaire. En outre, l'article prévoit que le Gouvernement arrête les modalités d'application et notamment la manière dont l'inventaire est dressé et les parcelles identifiées. Cet arrêté n'a toujours pas été adopté. En Région flamande, l'article 62 du décret portant organisation de l'aménagement du territoire prévoit que le Gouvernement a la possibilité, et non l'obligation comme dans le CWATUP, d'adopter un arrêté déterminant les modalités d'établissement et d'actualisation du registre des parcelles de terrain non bâties.

Notons toutefois que les communes wallonnes qui tiennent cet inventaire l'établissent d'une part grâce aux permis de lotir et aux permis d'urbanisme octroyés dans ces lotissements en ce qui concernent les parcelles comprises dans un lotissement, et d'autre part, à partir des plans cadastraux pour les autres terrains à bâtir.

Figure I.3 - Nombre de communes levant la taxe sur les terrains à bâtir non bâtis par province

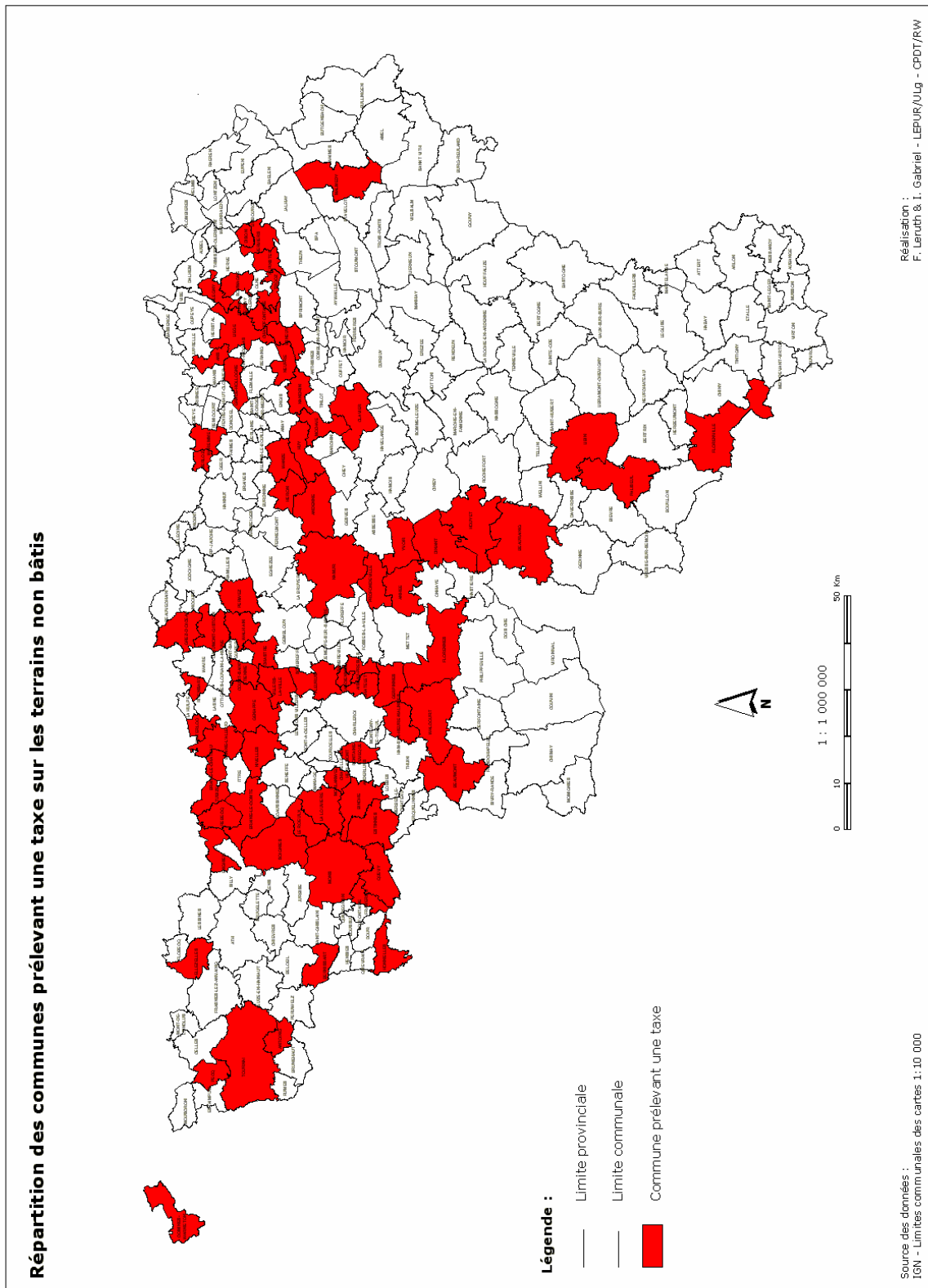
Province	% de communes levant la taxe
Brabant wallon	56%, soit 15 sur 27
Hainaut	38%, soit 26 sur 69
Liège	26%, soit 22 sur 84
Luxembourg	7%, soit 3 sur 44
Namur	26%, soit 10 sur 38

Source : Données obtenues par la Région wallonne, Budgets 1999

⁷⁹ Extrait du registre aux procès-verbaux des délibérations du Conseil Communal, Ville de Namur, Séance du 23 juin 1999, Taxe sur les parcelles non bâties situées dans un lotissement non périmé

Extrait du registre aux procès-verbaux des délibérations du Conseil Communal, Commune de Chaudfontaine, Séance du 23 février 2000, Taxe sur les terrains à bâtir non bâtis

Figure I.4



La carte suivante nous permet de visualiser clairement les disparités sur le territoire de la Région wallonne quant à l'application de la taxe sur les terrains à bâtir non bâtis par les communes.

Concernant les taux, nous observons dans les faits que ceux-ci varient d'une commune à l'autre et que le nombre de communes qui lèvent cette taxe varie selon la province à laquelle elle appartient. En outre, le système de taxation change d'une commune à l'autre : certaines communes pratiquent une taxation au mètre courant avec un taux maximum, d'autres au mètre carré et d'autres encore à la parcelle.

Nous observons que les communes de la province du Brabant wallon sont celles qui lèvent le plus cette taxe, notamment en raison de la pression foncière exercée dans cette province. Les terrains à bâtir non bâtis deviennent rares. De ce fait, les communes ont décidé de les taxer afin de pousser les propriétaires à les mettre sur le marché. Les taux vont de 200 BEF le mc à Walhain et à Court-Saint-Etienne à 500 BEF le mc à Chastre, Nivelles et Rixensart.

Dans la province du Luxembourg, par contre, très peu de communes pratiquent cette taxe. De fait, les terrains à bâtir encore disponible ne manquent pas. Les taux vont de 2000 BEF la parcelle à Paliseul à 6000 BEF la parcelle à Florenville.

Dans le Hainaut, les taux vont de 200 BEF le mc à Ham-Sur-Heure-Nalines à 500 BEF à Binche par exemple ; ou encore, de 2000 BEF la parcelle à Bernissart à 5000 BEF à Aiseau-Presles.

En province de Liège, les variations vont de 80 BEF le mc à Nandrin à 500 BEF le mc à Verviers, Dison et Liège.

Et enfin, dans la province de Namur, le taux par parcelle va de 2500 BEF à Dinant par exemple à 7500 BEF dans la commune d'Yvoir.

Vu ces larges disparités entre provinces, communes, systèmes de taxation, il serait dès lors préférable d'envisager une *régionalisation de la taxe*. Cette régionalisation permettrait une application de la taxe sur l'ensemble des communes de la Région wallonne. Elle uniformiserait les taux existants actuellement – sans pour autant prévoir un système de taxation uniforme sur tout le territoire wallon – et par la même occasion mettrait ainsi sur un pied d'égalité les citoyens wallons quant au champ fiscal en matière de terrains à bâtir non bâtis.

4.3. EST-CE QU'UNE RÉGIONALISATION DE CETTE TAXE SERAIT POSSIBLE ?

L'article 170 de la Constitution prévoit qu'aucun impôt ne peut être établi par une Communauté ou une Région autrement que par un décret (ou une ordonnance, pour la Région de Bruxelles-Capitale). Cette autonomie a cependant des limites.

La loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, complétée par la loi du 23 janvier 1989 instaurant le cadre institutionnel de la compétence fiscale propre aux Régions, permet aux Régions de lever des impositions dans des matières ne faisant pas l'objet d'une taxation par l'Etat. La loi fédérale peut donc imposer des limitations à la compétence fiscale des Régions. Bien qu'un décret ait en principe la même valeur, cette règle instaure donc la « primauté d'une loi fiscale sur un décret fiscal dans le but d'éviter une anarchie totale dans le domaine fiscal » (TIBERGHEN, 1997, p. 1086-1087). Actuellement, aucun impôt fédéral sur les terrains à bâtir non bâtis n'existe. La seule taxe sur les terrains à bâtir non bâtis existante est communale.

A noter que la compétence fiscale des Régions doit être distinguée de la compétence matérielle. Il existe une autonomie entre ces deux compétences. Les Régions peuvent taxer des matières qui entrent dans les compétences matérielles de l'Etat fédéral et inversement (sauf en matière d'eau et de déchets). Toutefois, la Cour d'Arbitrage, dans son arrêt n° 31/92 du 23 avril 1992 a nuancé cette affirmation. Elle a précisé que la Région méconnaîtrait la compétence de l'Etat si elle venait taxer à titre principal une matière fédérale. Ainsi, selon la Cour, la Région ne pourrait taxer une matière fédérale qu'à titre accessoire et inversement.

De ces éléments, nous pouvons en déduire qu'une *régionalisation de la taxe sur les terrains à bâtir non bâtis serait envisageable constitutionnellement et légalement*.

En 1998, la Région a déjà régionaliser trois taxes (sur les automates, sur les sites d'activités économiques désaffectés et sur les logements abandonnés) qui étaient auparavant levées par les communes. La taxe sur les terrains à bâtir non bâtis serait donc la quatrième taxe à être régionalisée. La réaction des communes face à cette nouvelle régionalisation devrait toutefois être de moindre importance pour deux raisons. Premièrement, beaucoup moins de communes pratiquent la taxe sur les terrains à bâtir non bâtis (74) par rapport à celles qui pratiquaient la taxe sur les automates (144), sur les logements abandonnés (105) et sur les sites d'activité économique désaffectés (37)⁸⁰. Deuxièmement, vu que le nombre de communes est moins important, les sommes que représentaient ces taxes dans les budgets étaient corrélativement moindres. Ainsi, la taxe sur les terrains à bâtir non bâtis ne s'élève qu'à 60.497.250 BEF selon les budgets 2000 alors que les quatre autres taxes représentaient dans les budgets communaux de 1997, une somme de 214.205.112 BEF.

4.4. LA TAXE RÉGIONALE SUR LES TERRAINS A BÂTIR NON BÂTIS

4.4.1. Le champ d'application

Actuellement, l'article 160 du CWATUP prévoit deux types de taxes :

- une taxe sur les parcelles non bâties comprises dans un lotissement non périmé ;
- une taxe sur les terrains non bâtis situés dans une zone d'habitation prévue par un plan d'aménagement approuvé ou arrêté par le Gouvernement et en bordure d'une voie publique suffisamment équipée, compte tenu de la situation des lieux.

Les parcelles non bâties dans un lotissement non périmé ne devraient pas faire l'objet d'une taxe. En général, la réalisation d'un lotissement suppose que le propriétaire mettent en vente ses terrains dans le but de les construire. De plus, lorsque le permis n'implique pas de charges d'urbanisme ou l'ouverture de nouvelles voies de communication, la modification du tracé de voies de communication communales existantes, l'élargissement ou la suppression de celles-ci, le permis de lotir est périmé pour la partie restante lorsque la vente ou la location ou plus de neuf ans, la constitution d'emphytéose ou de superficie d'au moins un tiers des lots n'a pas été enregistré dans les cinq ans de sa délivrance. Si maintenant, le permis était accompagné de charges d'urbanisme, il est périmé lorsque le titulaire du permis n'a pas exécuté les travaux et les charges imposés ou fourni les garanties financières exigées dans les cinq ans de sa délivrance. Ainsi, les lots périmés qui ne sont par conséquent non bâtis retombent sur le régime de taxation des terrains non bâtis situés dans une zone d'habitation prévue par un plan d'aménagement.

Dès lors, nous pensons qu'il serait souhaitable maintenir que la taxe sur les terrains non bâtis situées dans une zone d'habitat prévue par un plan d'aménagement et laisser tomber la taxe sur les parcelles non bâties comprises dans un lotissement non périmé puisque par définition, la réalisation d'un lotissement suppose la vente de lots dans le but de les construire.

Nous l'avons dit, une raison pour lesquelles les communes n'appliquaient pas cette taxe était la difficulté de recenser les terrains à bâtir non bâtis situés dans une zone d'habitat. Pourtant, l'article 151 du CWATUP prévoit que les communes doivent tenir un inventaire de toutes les parcelles de terrain non bâties situées dans un lotissement non périmé ainsi que de toutes les parcelles de terrain non bâties situées dans le périmètre de la zone d'habitat telle qu'elle est prévue au plan de secteur ou au PCA. Dans la pratique, nous avons

⁸⁰ Source : Données DGPL

observez que rare sont les communes qui tiennent un tel inventaire. Pour cause, le Gouvernement devrait arrêter, comme le prévoit l'article 151, les modalités d'application et notamment la manière dont l'inventaire est dressé et les parcelles identifiées. Dans cet arrêté, le Gouvernement devrait prévoir d'une part, une sanction pour les communes qui n'établissent pas cet inventaire et, d'autre part, la communication de cet inventaire actualisé annuellement au Gouvernement afin de faciliter le recensement des terrains frappés par la taxe régionale.

Le relevé des terrains à bâtir non bâtis s'effectuerait sur base des plans et des matrices cadastrales, des permis de lotir et des permis de bâtir délivrés dans ces lotissements. Ainsi, dans la commune de Chaudfontaine par exemple, un inventaire de toutes les parcelles situées en zones d'urbanisation au plan de secteur a été effectué en 1997. Une actualisation des données est faite chaque année.

Une fois que le terrain figure dans cet inventaire et qu'il est hors lotissement, il serait soumis à la taxe sur les terrains à bâtir non bâtis. Il appartiendrait dès lors au propriétaire du terrain à prouver, soit que son terrain n'est pas urbanisable dans les faits malgré sa situation en zone d'urbanisation, soit qu'il se situe dans un cas d'exonérations ou de dispenses. Afin de faciliter cette charge de la preuve en faveur du propriétaire, le législateur devrait d'abord définir la notion de « terrain à bâtir ». De cette manière, si le terrain mis en cause ne remplit pas au minimum les critères de la définition, le propriétaire pourra se voir exonérer de la taxe.

4.4.2. Définition d'un terrain à bâtir

Pour définir ce que nous entendons par « terrain à bâtir », nous pouvons notamment nous inspirer de la jurisprudence et de la doctrine en matière d'indemnisation pour cause d'expropriation⁸¹, à savoir:

- *Etre apte techniquement à la construction* : 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 apte à recevoir des constructions. Dans la pratique, on considérera qu'il y a un seuil à la capacité « raisonnable » à recevoir des constructions. Cette condition sera interprétée souverainement par les tribunaux. Ainsi, par exemple, un terrain marécageux⁸² ou fortement pentu⁸³ n'est normalement pas apte à recevoir des constructions.
- *Etre voisin d'autres habitations ou d'autres terrains à bâtir* : Le législateur ni la jurisprudence ne définissent cette notion de proximité. Ainsi, il est recommandé de se référer à la notion de proximité telle qu'elle résulte de l'application de l'article règle dite « du comblement » visée à l'article 112 du CWATUP (RIGUELLE, 1998, p. 115). A titre d'exemple, il a été jugé que la proximité ainsi requise n'implique pas nécessairement que les autres habitations soient situées du même côté de la chaussée. De même, il a été jugé qu'une parcelle peut être considérée comme n'étant pas à bâtir, au motif que « très peu de bâtiments existent du côté de la chaussée le long duquel la parcelle est située, que la parcelle ne fait pas partie d'un quartier résidentiel, qu'elle ne touche pas à et n'est pas située dans une zone d'habitation, mais fait partie d'une zone non bâtie située du même côté de la chaussée⁸⁴ » ;

⁸¹ Travaux préparatoires de la loi du 29 mars 1962, Rapport au Sénat, *Pasin.*, 1962, p. 291

⁸² Civ. Bruxelles, 18 octobre 1983, inédit ; Civ. Nivelles, 27 juin 1997, inédit

⁸³ Civ. Verviers, 9 octobre 1995, inédit

⁸⁴ Cass., 18 novembre 1994, *Pas.*, p. 979

- *Etre situé le long d'une voirie équipée* : le caractère suffisant de l'équipement de la voirie doit être examiné en fonction de l'ampleur du projet⁸⁵. Il a été jugé que ne constitue pas une voirie suffisamment équipée un chemin de terre battue, étroit et dépourvu de tout équipement primaire⁸⁶. En revanche, répond à cette exigence, un chemin situé en milieu non urbain et qui est empierré, donc solide, équipé des réseaux d'eau, de téléphone et d'électricité, alors même qu'il n'existe pas d'égout collecteur⁸⁷. A noter toutefois que parallèlement au développement de la législation environnementale relative aux plans d'égouttage et aux systèmes d'épuration des eaux ainsi qu'à la prise de conscience dans ce domaine, « la présence d'égouts commence à entrer en ligne de compte dans la détermination de la suffisance de l'équipement »⁸⁸ (RIGUELLE, 1998, p. 114). Ainsi, par voirie équipée, nous entendons une voirie pourvue d'un revêtement solide et d'une largeur suffisante, équipé en eau, électricité, téléphone et égouts.

De ces trois critères, nous pouvons retenir les éléments suivants dans notre définition du terrain à bâtir relative à la taxe sur les terrains à bâtir non bâtis :

- Le terrain doit être *apte à recevoir des constructions* ;
- Le terrain doit être *suffisamment équipé* compte tenu de la situation des lieux.

A ces deux éléments, nous pouvons ajouter que le terrain doit :

- Posséder les *dimensions minimales* fixées par les plans d'aménagement ;
- Ne *pas être exposé à une contrainte physique majeure* au sens de l'article 136 du CWATUP⁸⁹. Par contrainte physique majeure, on entend les inondations, l'éboulement d'une paroi rocheuse, un glissement de terrain, l'effondrement karstique ou minier, le risque sismique et la protection des eaux souterraines. Notons que l'avant-projet de décret d'optimisation du CWATUP remplace la notion de contrainte physique majeure par celle de risque naturel afin d'y inclure le risque technologique.

4.5. LES MODALITÉS

4.5.1. Le système de taxation

Différents *systèmes de taxation* peuvent être envisagés. Un système appliqué de manière uniforme sur l'ensemble du territoire wallon n'est pas une bonne solution en raison des disparités des marchés fonciers d'un endroit à l'autre de la région. Il faut donc prévoir un système qui est capable de prendre en compte les caractéristiques de chaque région et qui en outre, tend à réaliser l'objectif de densification de l'habitat. En effet, « une taxe appliquée indifféremment à tous les terrains situés en zone d'habitat au plan de secteur, ne constitue pas un moyen de lutte contre la désurbanisation » (ROUSSEAU, 1993, p. 7). Nous pouvons en envisager de deux types :

- Un taux fonction d'un coefficient ;
- Un taux fonction de zones.

⁸⁵ Civ. Liège, 27 avril 1987, *Amén.*, 1987, p. 87

⁸⁶ Bruxelles, 30 juin 1995, *Revue de Notariat belge*, 1995, pp. 37-40

⁸⁷ Liège, 28 juin 1995, *Somm.*, PH. BOUILLARD, *Amén.*, 1995, p. 276

⁸⁸ Liège, 6 juin 1995, *Echos amén.*, 1995-1996, n° 13 et 14, p. 6 ; Liège, 8 novembre 1995, *Echos amén.*, 1996, n° 0 15 et 16, p. 33

⁸⁹ L'avant-projet d'optimisation ne parle plus de contrainte physique majeure mais de risque naturel afin d'y inclure le risque technologique (notion non définie à notre connaissance).

4.5.1.1. Un taux fonction d'un coefficient

Un des systèmes de taxation serait la variation du taux en fonction d'un coefficient. Ce coefficient serait fixé suivant la saturation de la zone d'habitat de la région. Plus le coefficient serait élevé, plus la taxe serait élevée. Ce système permettrait d'utiliser d'abord les zones d'habitat existantes avant de vouloir mettre en œuvre les zones d'aménagement différé. La fixation d'un tel coefficient devait se faire en matière de zones d'aménagement différé mais il n'a pas encore été fixé. Ce système de coefficient va d'ailleurs être abandonné. Dès lors, une taxation en fonction d'un coefficient semble difficilement envisageable notamment pour les raisons évoquées au point 3.2.1. de ce chapitre.

4.5.1.2. Un taux fonction de zones

Le taux applicable aux terrains à bâtir non bâtis varierait en fonction de zones à déterminer par le Gouvernement.

a) Les zones

Nous pouvons envisager trois types de zones :

- les zones d'aménagement différé : aucune taxe ne serait prélevée sur les terrains situés dans ces zones et parallèlement, aucun permis ne pourra être délivré afin de favoriser la construction dans les zones d'habitat avant de mettre en œuvre les zones d'aménagement différé ;
- les zones d'habitat prioritaires c.-à-d. celles dans lesquelles les terrains à bâtir doivent être construits en priorité. Il s'agirait de terrains dans et proches des centres urbains. Dès lors, le taux de taxation des terrains à bâtir non bâtis y sera élevé dans un objectif de recentrage de l'habitat autour des espaces agglomérés ;
- les autres zones d'habitat dans lesquelles les terrains à bâtir non bâtis ne doivent pas être construits en priorité. Les propriétaires de terrains à bâtir non bâtis situés loin des centres urbains, en pleine campagne, ... ne doivent pas nécessairement être forcés à bâtir ou à vendre leur terrain à un futur bâtisseur. Ceci viendrait à l'encontre de l'objectif de densification de l'urbanisation⁹⁰. Dans cette zone, les terrains seraient dès lors taxés mais à un taux moins élevé que dans les zones d'habitat prioritaire. Des permis pourront être délivrés.

La fixation de ces zones peut s'effectuer de différentes façons :

- Une première possibilité serait que le Gouvernement fixe lui-même ces zones. Toutefois, d'une part, cela demanderait un travail considérable et d'autre part, la Région dispose d'une vision trop générale du territoire pour venir préciser de manière efficace et cohérente des zones prioritaires ou non dans les zones d'habitat au vu des objectifs de la taxe. Nous en venons donc à une deuxième solution.
- Les communes fixeraient elles-mêmes l'ordre de priorité d'urbanisation des zones d'habitat. Dans le point précédent relatif aux zones d'aménagement différé, nous avons émis la possibilité pour les communes de fixer un ordre de priorité de mise en œuvre des zones d'aménagement différé dans un PCA. Outre cette obligation, le Gouvernement pourrait leur imposer de fixer dans le même plan communal d'urbanisation un ordre de priorité d'urbanisation des zones d'habitat. L'article 47 du CWATUP permet en effet d'imposer aux communes d'élaborer un PCA dans un certain délai. A défaut, le Gouvernement peut s'y substituer⁹¹. Ainsi, en d'autres termes, les communes auront l'obligation d'élaborer un PCA comprenant un ordre de priorité d'urbanisation des zones

⁹⁰ Schéma de Développement de l'Espace Régional, p. 152

⁹¹ Article 55 CWATUP

d'habitat y compris les zones d'aménagement différé. D'une certaine manière, l'ordre de priorité que certaines communes ont déjà fixé dans leur SSC sera transposé dans un PCA.

Ce système présente plusieurs avantages :

- Les autorités communales connaissent bien le territoire de leur commune, les zones qu'il faut densifier, celles qui posent problèmes, ... Dès lors, laisser les communes fixer ces zones est une solution qui permettra de rencontrer l'objectif de la taxe sur les terrains à bâtir non bâtis, à savoir, densifier les centres avant d'urbaniser en périphérie.
- Dans le cadre de la mise en œuvre des zones d'aménagement différé, les communes devront fixer un ordre de priorité dans l'urbanisation des zones d'habitat au sens large. Cet ordre de priorité pourra dès lors servir au Gouvernement lors de la fixation des taux en fonction des zones de priorité.
- Les plans communaux d'aménagement, avant de sortir leurs effets, doivent recevoir l'approbation du Gouvernement⁹². En cas de refus d'un PCA, le Gouvernement peut se substituer au conseil communal pour élaborer ce plan⁹³. Dès lors, le Gouvernement garde toujours un droit de regard sur les décisions des communes. En outre, si le choix des priorités par les communes ne lui convient pas, il peut lui-même fixer l'ordre de priorité.

A titre d'exemple, prenons le SSC de la commune de Neupré. Celui-ci fixe un ordre de priorité dans l'urbanisation des zones d'habitat. Nous observons sur la carte suivante que la zone d'habitat situé au centre du village a une priorité 1 tandis que la zone d'extension d'habitat a une priorité 3 c'est à dire qu'il faudra d'abord urbaniser en grande partie la zone 1 et 2 avant de vouloir mettre en œuvre cette zone. Du point de vue fiscal maintenant, les terrains à bâtir non bâtis situés dans une zone 1 seront davantage taxés que ceux situés dans une zone 2 et 3. Dans ce même SSC, notons toutefois qu'à Plainevaux, une zone d'aménagement différé se situe en priorité 2 alors que la zone d'habitat voisine est en priorité 3. La mise en œuvre de la zone d'aménagement différé sera donc nécessaire si la commune veut urbaniser celle-ci.

b) Le taux de la taxe

Dans les zones taxables, le montant de la taxe pourrait être déterminé en fonction :

- D'un taux par parcelle : au mètre courant ou au m² avec un taux maximum – système actuellement en vigueur. Le montant de la taxe est déterminé d'après les plans cadastraux. La taxation au mètre courant ne permet pas de tenir compte de la superficie du terrain mais par contre, elle permet de taxer la parcelle en fonction de l'occupation des bords d'une voirie et donc, en fonction de la longueur des équipements de cette parcelle.

⁹² Article 52 CWATUP

⁹³ Article 55 CWATUP

- Comme en France⁹⁴, en multipliant le revenu cadastral de chaque propriété par un taux fixé par la Région. A noter toutefois qu'en Belgique, la dernière péréquation cadastrale remonte à 1979 (référence au marché locatif de 1975) et que depuis l'exercice 1991, le revenu cadastral est indexé. En outre, contrairement à la Belgique, la France se caractérise pas une taxation foncière (tant sur les immeubles bâtis que non bâtis) élevée. Tout le système de taxation foncière français forme un ensemble qu'appliquer une partie de celui-ci en Belgique n'aurait aucun sens.

Le taux de cette taxe doit être assez important. Un taux progressif, comme pour la taxe sur les logements abandonnés en Région wallonne⁹⁵, pourrait être envisagé vu que le but premier est d'inciter les propriétaires à construire ou vendre leurs terrains⁹⁶. L'objectif final de cette taxe est par conséquent de faire disparaître la cause de la taxation. Toutefois, il ne doit pas non plus être excessif afin d'éviter les effets pervers de cette taxe : le propriétaire pourrait répercuter dans le prix de vente le montant de cette taxe, augmentant ainsi la pression foncière sur les terrains à bâtir. En outre, la conjoncture immobilière est telle que l'offre de terrains à bâtir est supérieure à la demande de sorte que les propriétaires qui désirent ardemment vendre leur terrain se verraient taxer faute de trouver des candidats acheteurs.

c) Le principe d'égalité

Le système ainsi envisagé met sur pied un traitement différencié des propriétaires. En effet, ils seraient taxés différemment en fonction de la localisation de leur terrain dans telle ou telle zone.

La question de savoir si un tel système respecte le principe d'égalité doit dès lors être soulevé.

Les articles 10, 11 et 172 de la Constitution prévoient l'égalité des individus en matière fiscale mais n'excluent pas qu'une distinction soit faite entre des catégories bien déterminées de personnes, pour autant que la distinction ne soit pas arbitraire ou, en d'autres termes, qu'elle soit justifiée. En outre, l'article 172 de la Constitution n'interdit pas que des impositions spéciales visant uniquement certaines personnes en fonction de leur propriété soient établies, pour autant que toutes les personnes dont la propriété se trouve dans une situation similaire y soient assujetties de la même manière⁹⁷. Ainsi, tous les citoyens, se trouvant dans les mêmes conditions, sont assujettis à l'impôt dans la même mesure. « Un impôt, qui ne frappe qu'une seule personne, pourrait être légal pourvu que le législateur n'ait pas établi l'impôt dans le dessein de frapper le contribuable déterminée » (TIBERGHEN, 1997, p. 94)

Le critère de distinction doit être objectif et raisonnablement proportionné aux buts, effets et nature de l'imposition.

Dans le cas présent, le critère de distinction est la zone dans laquelle le terrain se trouve. Il s'agit d'un critère objectif puisque tous les propriétaires de terrains non bâtis se trouvant en zone d'habitat de priorité par exemple, seront taxés de la même manière. De même, tous les terrains non bâtis en zone d'aménagement différé ne seront pas taxés.

Toutefois, il faut encore que la fixation des zones par le Gouvernement wallon ait été réalisée de manière objective et en rapport avec le but poursuivi de cette taxe, à savoir

⁹⁴ Article 1693, Code général des impôts, France

⁹⁵ Article 4, Décret instaurant une taxe sur les logements abandonnés en Région wallonne, 19 novembre 1998, M. B. 27/11/1998

⁹⁶ Doc. Parl., Chambre, Session 1970-1971, 773/2, p. 43

⁹⁷ Cass., 1^{er} octobre 1999, Pas., 1999, p. 496

pousser les propriétaires de terrains non bâtis urbanisables, en particulier ceux proches des centres urbains, à les construire ou à les exposer en vente dans le but de les construire.

4.5.2. Les dispenses et exonérations

Des cas de *dispenses et d'exonérations* doivent être prévus. Nous pouvons reprendre certains cas instaurés à l'article 160 du CWATUP, à savoir :

- Lorsque le propriétaire de la parcelle ne dispose que de cette parcelle non bâtie à l'exclusion de tout autre bien immobilier ;
- Lorsque la parcelle ne peut être affectée à la bâtisse en raison des dispositions de la loi sur le bail à ferme. Il faut toutefois que soit constaté qu'il y a bail à ferme mais aussi que, durant l'exercice, les parcelles louées n'ont *pas pu être affectées* à la bâtisse⁹⁸. Dans le cas inverse, le terrain pourrait être taxé.
- Lorsque le terrain appartient à une société régionale et agréée ayant pour objet la construction de logements sociaux ;
- Lorsque le terrain ne peut être bâti en vertu d'une décision de l'autorité ou lorsqu'il n'est pas possible de le faire.

A ces trois cas, nous pouvons ajouter :

- Lorsque le terrain ne remplit pas les caractéristiques d'un terrain à bâtir. Nous renvoyons à la définition d'un terrain à bâtir ci-dessus.
- Lorsque le terrain non bâti se situe dans un périmètre de risque naturel prévisible ou de contraintes géotechniques majeures. Une telle dispense se justifie par le fait qu'il ne faut pas pousser les propriétaires de tels terrains à les bâtir puisque la construction sur ceux-ci comporte un risque (inondation, éboulement, glissement de terrain, karst, affaissements miniers, risque sismique, protection des nappes souterraines, risque technologique,...). D'ailleurs, l'article 452/24 du CWATUP prévoit que dans ce périmètre, les actes et travaux soumis à permis peuvent être soit interdits, soit subordonnée à des conditions visant à minimiser les risques pour les personnes et les biens.
- Lorsque le terrain non bâti est la propriété d'une régie foncière, d'une régie communale autonome ou d'une intercommunale ayant comme objet l'aménagement du territoire et/ou le logement.

4.5.3. Les recettes

Les *recettes de cette taxe* pourraient être verser sur un « fonds foncier » à créer⁹⁹ et permettront notamment à la Région de disposer de moyens supplémentaires pour mener une politique foncière efficace. Elle pourrait notamment indemniser les communes de cette perte de recette en leur octroyant un subside si elles prennent des mesures tendant à réaliser la politique foncière menée par la Région. Ainsi, des subsides pourraient être accordés par exemple en cas de mise sur pied d'une régie foncière ou encore pour l'acquisition de terrains destinés à constituer une réserve foncière.

4.5.4. La procédure de recouvrement

Il pourrait être fait application du décret du 6 mai 1999 relatif à l'établissement, au recouvrement et au contentieux en matière de taxes régionales directes¹⁰⁰. Ce décret a été

⁹⁸ Cass., 14 janvier 1976, *Pas.*, 1976, pp. 546-549

⁹⁹ Cfr. point 3 du chapitre II

¹⁰⁰ Moniteur belge du 1/07/1999

adopté suite à la régionalisation de la taxe sur les automates, sur les logements abandonnés et sur les sites d'activités économiques désaffectés.

Ce décret s'applique aux taxes directes établies par des décrets de la Région wallonne. Il pourrait donc s'appliquer sans problèmes à la taxe sur les terrains à bâtir non bâtis.

4.6. LES EFFETS PERVERS DE CETTE TAXE

Pour obliger les propriétaires, soit à bâtir eux-mêmes leur parcelle, soit à la vendre à quelqu'un qui est disposé à construire, le montant de la taxe sur les terrains à bâtir non bâtis doit être assez élevé. Toutefois, cet impôt peut se voir être inclus dans le prix de vente du terrain (HAUMONT Francis, 1990, p. 471) et ce sera donc l'acheteur qui au final, paiera la taxe. Ce comportement impliquera une augmentation des prix des terrains à bâtir rendant ainsi les parcelles plus difficiles à vendre.

L'efficacité de cette taxe est en fait fonction de l'état des marchés:

- « Dans un marché en pleine effervescence, tant que les hausses du marché compensent le montant de la taxe, le lotisseur taxé peut geler les terrains. Au moment où les hausses deviennent inférieures à la taxe, le lotisseur peut vendre les terrains en récupérant le montant de la taxe à charge des acheteurs » (HAUMONT, 1990, p. 472). Dans une telle situation, la taxe atteint son objectif mais le prix des terrains augmentent rendant ainsi l'accès à la propriété encore plus difficile.
- Si maintenant les propriétaires de terrains sont obligés de ne pas dépasser un certain niveau de prix pour pouvoir vendre leur terrain, la taxe, si son montant est suffisamment élevé, aura comme effet d'inciter les propriétaires à vendre. L'objectif d'éviter le gel de terrains est ainsi rempli et les prix du marché n'ont pas augmenté puisque si ces derniers sont trop élevés, le propriétaire ne trouvera pas d'acheteurs et sera toujours obligé de payer la taxe. Les acheteurs n'en subiront donc pas les conséquences.
- Et enfin, dans un marché où une offre importante fait face à une demande stagnante, la taxe sur les terrains à bâtir non bâtis aurait d'abord comme effet de diminuer les prix de vente des terrains à bâtir dans le but d'augmenter la demande. Si maintenant, celle-ci n'augmente pas, la taxe ne remplit donc pas son objectif de politique foncière et ne constitue plus qu'une rentrée fiscale supplémentaire (HAUMONT, 1990, p. 472-473).

A l'heure actuelle, il est extrêmement difficile de s'avancer sur l'état des marchés fonciers. Ces marchés varient d'une part, dans le temps –la situation dans les années 60 n'est plus celle d'aujourd'hui- et d'autre part, dans l'espace. Il a d'ailleurs été dégagé dix bassins fonciers, fonction du prix des terrains et de leur densité, sur base des « petites annonces immobilières »¹⁰¹. Nous observons que les caractéristiques de ces bassins varient d'un bassin à l'autre et que dès lors, une politique uniforme sur tout le territoire n'aurait aucun sens. En fonction du type de bassin, certains outils devront être privilégiés par rapport à d'autres. Ainsi, si nous prévoyons une régionalisation de cette taxe, celle-ci devra pouvoir d'une part, s'adapter aux caractéristiques foncières de chaque région et, d'autre part, évoluer dans le temps.

¹⁰¹ Cfr. chapitre VII

5. LA VENTE A REMERE

Assez paradoxalement, la vente pourrait constituer un instrument juridique de la politique foncière. De fait, si la vente est assortie d'une faculté de rachat, elle peut être un excellent moyen de mener à bien une politique d'aménagement actif.

L'acquisition de terrains par les pouvoirs publics ne représente que la première phase de la mise en œuvre d'une politique foncière. Il importe aussi, pour conférer à celle-ci toute son efficacité, de régler le régime d'utilisation des biens vendus par les autorités publics.

Ainsi, par vente à réméré, nous entendons le « contrat par lequel le vendeur se réserve le droit de reprendre, dans un délai déterminé, la chose vendue, en restituant à l'acheteur le prix et certains accessoires¹⁰² » (LIMPENS J., 1960, p. 742).

Nous retrouvons ce système de vente dans les articles 1659 et suivants du Code civil, dans les articles 32 et 32 bis de la loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique¹⁰³ et dans les articles 49 et 74 du Code wallon du Logement. Dans le CWATUP, un tel système était prévu en matière de sites d'activités économiques désaffectés mais il a été supprimé puisqu'il n'avait jamais été mis en œuvre. « Les modalités prévues (...) compliquent (...) fortement la procédure et constituent une entrave à la réaffectation des biens, objectif principal de la loi »¹⁰⁴.

Dans la suite de ce rapport, nous allons d'une part aborder les dispositions du Code wallon du logement et d'autre part, envisager l'éventuelle introduction d'un tel système dans le CWATUP.

5.1. LA VENTE À RÉMÉRÉ EN MATIÈRE DE LOGEMENT

La faculté de rachat a été introduite par la loi du 2 août 1973 modifiant le Code du Logement. Les articles 49 et 74 du Code wallon du logement organise ce système.

Selon les travaux préparatoires de la loi du 2 août 1973, les raisons de l'introduction de cet instrument sont les suivantes. Les projets de plans régionaux ont restreint les zones d'habitations ayant comme impact une hausse des prix des terrains à bâtir. En outre, un grand nombre de ces terrains sont immobilisées à des fins spéculatives. Ainsi, « un des moyens les plus efficaces dans la lutte contre cette hausse de prix demeure une politique foncière intensive et accélérée »¹⁰⁵.

« Grâce à l'exécution des travaux d'infrastructure aux frais de l'Etat (la Région actuellement), une grande partie de ces réserves foncières pourra être aménagée pour la construction de sorte qu'un nombre de parcelles à bâtir pourront être mises sur le marché, ce qui entraînera inmanquablement une baisse des prix »¹⁰⁶.

Un délai maximum a été prévu pour la construction afin d'éviter les risques de spéculation.

¹⁰² Les frais et loyaux coûts de la vente, les réparations nécessaires et celles qui ont augmenté la valeur du fonds

¹⁰³ Moniteur belge du 01/01/1971

¹⁰⁴ Travaux préparatoires, Conseil régional wallon, Session 1994-1995, 3 avril 1995, 343, n° 1, p. 4

¹⁰⁵ Doc. Parl., Chambre des représentants, Session 1971-1972, Proposition de loi, n° 64

¹⁰⁶ Ibid.

En outre, « une prévention efficace de la spéculation postule qu'un droit de rachat soit obligatoirement exercé par le vendeur et qu'une action soit prévue en cas de non-observance de cette disposition »¹⁰⁷.

Trois conditions d'exercice de cette faculté de rachat sont à remplir :

- Le contrat de vente doit directement prévoir cette faculté de rachat. Cette condition a pour objet la protection des tiers et notamment d'un acheteur ultérieur de l'immeuble objet de la convention ;
- Le rachat doit, s'exercer dans un délai maximum de cinq ans conformément à l'article 1660 du Code Civil;
- Le vendeur qui rachète le bien doit rembourser non seulement le prix principal mais encore les frais et coûts de la vente, les réparations nécessaires et celles qui ont augmenté la valeur du fonds jusqu'à concurrence de cette obligation. Notons que l'article 1664 du Code civil prévoit que la faculté de rachat peut être exercée alors que le bien aurait été revendu à un tiers. Celui-ci ne pourra, à l'égard de son propre vendeur, qu'exercer une action en réparation de son dommage.

Depuis 1997, les ventes de logements ou de parcelles de terrain à bâtir consenties par la Société Wallonne du Logement ou par une société de logement de service public sont assorties d'un Cahier des Charges, qui régit les modalités de la vente et qui réunit l'ensemble des dispositions qui confèrent à cette dernière sont caractère social.

Ce cahier des charges dispose littéralement :

« 13.1. Faculté de réméré

Pendant un délai de cinq ans à dater de l'acte authentique auquel le présent cahier demeurera annexé, la société venderesse dispose du droit de reprendre le bien vendu dans son patrimoine et ce par application de la faculté de réméré par laquelle la vente est annulée « ab initio » et le bien en cause est considéré comme n'ayant jamais quitté le patrimoine de la société venderesse.

13.1.1. La société venderesse s'engage à ne faire usage de son droit de réméré qu'au cas où il apparaît que les acquéreurs :

13.1.1.1. négligent de respecter les engagements pris par eux personnellement ou solidairement ;

13.1.1.2. évoluent vers une situation telle qu'il leur est impossible ou quasiment impossible de continuer à occuper ensemble le bien acquis, abstraction faite du cas de décès de l'un des deux époux, ou d'en conserver la propriété.

13.1.2. Le droit de réméré peut également être exercé à l'encontre des personnes qui auraient acquis l'immeuble avant l'expiration du délai prescrit, soit de gré à gré, soit en vente publique, tant en vente volontaire que forcée, ou autrement, et ce pendant la période qui reste à courir pour achever le délai de cinq ans.

13.1.3. Le droit de réméré peut également être exercé de commun accord entre le vendeur et les acquéreurs, sans qu'il y ait, en ce cas, infraction spécifique aux engagements pris ou aux clauses d'interdiction contractuelles »¹⁰⁸.

Ces articles ont déjà été appliqués, soit à la demande des acquéreurs, soit après qu'il ait été constaté qu'une condition de la vente, comme par exemple, l'obligation de construire un logement modeste ou moyen sur la parcelle de terrain acquise, n'était pas respectée ou

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ Source : Société Wallonne du Logement

qu'une condition du ménage n'est plus remplie. Dans ce cas, le rachat s'effectue au prix de vente initial (compte tenu éventuellement des améliorations apportées au bien).

Dans les faits¹⁰⁹, il est rare que la SWL rachète le bien. La plupart des rachats se sont effectués à la demande des acquéreurs pour différentes raisons : décès d'un des époux, perte de revenus, mauvais achat, ... Par an, la SWL compte 3 à 4 rachats de terrains non bâtis ou logements.

5.2. LA VENTE À RÉMÉRÉ EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Afin de mener une politique d'aménagement actif, il serait utile de prévoir un système de vente à réméré en matière d'habitat. Ainsi, les pouvoirs publics vendraient leurs terrains avec une faculté de rachat. Terrains qu'ils auront acquis à l'amiable, par préemption ou par expropriation.

Un tel mécanisme présenterait notamment l'avantage de contrôler l'utilisation qu'il est fait des terrains à bâtir. A noter que les plans communaux d'aménagement et les lotissements destinés à la construction permettent déjà de délimiter les conditions d'utilisation du sol. Ceux-ci assignent une destination à chaque parcelle, déterminent le cas échéant l'implantation, la hauteur, le volume et l'aspect des constructions. La fixation des conditions d'utilisation dans un contrat de vente apparaît comme un relais essentiel entre les vues d'ensemble que le plan exprime et les modalités d'exécution de celui-ci au niveau le plus concret.

Un avant-projet de loi foncière portant sur ce mécanisme avait été instauré en 1968¹¹⁰ mais cet avant-projet n'a jamais abouti essentiellement à cause du phénomène de régionalisation de l'urbanisme qui était en cours à cette époque. Nous pouvons toutefois nous en inspirer. Cet avant-projet ne portait pas uniquement sur les terrains non bâtis mais également sur les immeubles. En outre, il ne concernait pas uniquement les biens destinés à l'habitat mais aussi ceux destinés au commerce, à l'industrie ou à tout autre usage. A noter que cet avant-projet ne s'étendait pas, en dehors des exceptions prévues, aux immeubles aliénés par des particuliers. Il ne concerne que les biens cédés par les pouvoirs publics, de même que par les personnes privées associées aux opérations d'urbanisme, soit par le fait d'un plan particulier d'aménagement (PCA actuellement), soit avec leur accord.

5.2.1. Les autorités compétentes

Si une politique d'aménagement actif cohérente veut être menée, il est nécessaire que les autorités qui peuvent bénéficier d'un droit de préemption puisse aussi disposer de ce système de vente. En effet, ces pouvoirs publics acquerront éventuellement des terrains en exerçant leur droit de préemption, constituant ainsi une réserve foncière. Par la suite, lorsque ces pouvoirs publics désireront vendre ces terrains, une vente à réméré leur permettra de contrôler l'utilisation qu'il en est fait et le cas échéant, si les conditions d'utilisation ne sont pas respectées, récupérer le bien. Le champ d'application ne concernerait donc que les ventes d'immeubles réalisés par les pouvoirs publics ci-dessous.

Dès lors, pourront utiliser la vente à réméré :

- La Région ;
- Les communes ;
- Les régies communales autonomes ;

¹⁰⁹ Entretien avec Monsieur Jean-Pierre Molle, Responsable du service vente, Société Wallonne du Logement

¹¹⁰ C.N.A.T., Avis de la Commission nationale de l'aménagement du territoire sur l'avant-projet de loi foncière, Doc. A. 19-c/Mba, T.6., 28 février 1968

- Les CPAS ;
- La Société Wallonne du Logement ;
- Les sociétés agréées de logement social ;
- Les intercommunales ayant dans leur objet l'aménagement du territoire ou le logement.

5.2.2. Les conditions d'utilisation

L'exercice du droit de propriété est lié aux conditions d'utilisation du fonds. Ainsi, le contrat de vente contiendrait des conditions d'utilisation du terrain, qui devront être respectés si l'acheteur veut conserver le terrain.

Ces conditions varieront selon qu'il s'agit d'un terrain à usage agricole, industriel, commercial ou résidentiel. Elles pourront concerner l'affectation des constructions, les plantations qui peuvent et doivent y être établies ou maintenues selon la destination, l'importance, la valeur ou la surface utile de ces constructions. Ainsi, à titre d'exemple, un terrain sera destiné à recevoir un immeuble de cinq étages comportant 1.000 m² de surface utile de logements, 300 m² de garages et 400 m² de cour et jardin¹¹¹. En outre, elles peuvent aussi fixer l'aspect et les autres caractéristiques des constructions et plantations à établir ou à maintenir, le délai dans lequel elles doivent être établies, ainsi que toutes modalités relatives à l'occupation et à l'usage du fonds, et à sa revente¹¹².

Ces conditions sont établies par le vendeur moyennant l'avis conforme du fonctionnaire délégué et après consultation du Collège des bourgmestre et échevins. Une telle procédure est nécessaire puisqu'il faut s'assurer que l'acheteur aura toutes les chances d'obtenir un permis de bâtir incluant les conditions d'utilisation du terrain.

Ces conditions ont le caractère de servitude¹¹³ d'utilité public et pourront être modifiées pour permettre de tenir compte de transformations qui se manifesteront. Ces modifications pourront avoir lieu soit à la demande du propriétaire du fonds (la procédure d'avis conforme et de consultation devra alors à nouveau être suivie), soit par l'approbation d'un nouveau PCA qui entraîne une modification de la destination ou des conditions d'utilisation du fonds. Dans ce dernier cas, le propriétaire peut soit se conformer aux nouvelles conditions, soit demander le rachat de son terrain.

La modification des conditions d'utilisation entraînerait une réévaluation du bien. Ainsi, le paiement d'un supplément ou la restitution d'une différence correspondant à la plus-value ou à la moins-value découlant du changement opéré pourrait intervenir.

En résumé, « les seules obligations qui sont faites à l'acheteur sont l'observation de ces conditions et l'adaptation de celles-ci à l'évolution des normes techniques de sécurité, de salubrité et de confort »¹¹⁴. A part cela, il conserve la pleine jouissance de son bien sans aucune limitation de durée. Il peut l'aliéner, l'hypothéquer, et même le transformer et le reconstruire pour autant qu'il respecte les conditions d'utilisation fixées.

¹¹¹ C.N.A.T., Avis de la Commission nationale de l'aménagement du territoire sur l'avant-projet de loi foncière, Doc. A. 19-c/Mba, T.6., 28 février 1968, p. 29

¹¹² Article 5, avant-projet de loi foncière

¹¹³ La servitude est un droit réel immobilier. Elle ne pèse pas sur les propriétaires mais sur l'immeuble auquel elle s'applique et ce, en quelques mains qu'il passe. L'institution d'une servitude résulte, soit de la loi, soit de conventions entre voisins, soit de la décision du propriétaire qui l'a créé pour l'usage d'une terre qui a été ultérieurement divisée.

¹¹⁴ C.N.A.T., Avis de la Commission nationale de l'aménagement du territoire sur l'avant-projet de loi foncière, Doc. A. 19-c/Mba, T.6., 28 février 1968, p. 29

5.2.3. Le prix de vente, fonction des conditions d'utilisation

Lier le prix de vente aux conditions d'utilisation serait à prévoir. Cela favoriserait un aménagement plus rationnel du territoire.

Ainsi, le prix de vente d'un terrain assorti de conditions dépendra :

- De la valeur vénale du bien
- Des conditions d'utilisation.

Exemple : La commune vend un terrain, si elle assortit cette vente des conditions suivantes (affectation à l'habitat, constructions d'autant de m², utilisation de briques, plantations de tels arbres, maintien de tel arbre, ...) la valeur de vente sera moindre que si elle assortit cette vente d'une simple condition d'affectation à l'habitat.

L'avant-projet de loi foncière de 1968¹¹⁵ prévoyait la fixation par le Roi de valeurs unitaires au m² correspondant aux divers modes d'utilisation des biens-fonds selon l'affectation donnée aux terrains (habitation, commerce, industrie ou tout autre usage). Ces valeurs seraient affectées de coefficients de variation en fonction de la qualité du bien.

Le montant global des valeurs unitaires d'utilisation applicables aux fonds est calculé d'après la surface du terrain, les matières premières exploitables qu'il contient, l'affectation des constructions et plantations qui peuvent ou doivent y être maintenues, et l'importance, le volume ou la surface utile de ces constructions¹¹⁶.

Ensuite, la détermination de la catégorie dans laquelle est classé le bien, en vue de l'application à celui-ci des coefficients correspondants de variation des valeurs unitaires, s'opère, pour chaque mode d'utilisation en fonction de l'état du marché immobilier, des conditions d'exploitations, de configuration du sol, de la composition des terres lorsqu'il s'agit de terrains de culture, de prairies ou de bois, et lorsqu'il s'agit de terrains destinés à l'habitation, à l'industrie ou au commerce, de la densité d'occupation réalisée ou prévue dans le voisinage, de l'aménagement, de la commodité et de l'attrait de celui-ci¹¹⁷.

De toute cette procédure résultera une grille permanente des terrains et de leur valeur.

Une telle procédure est à mon sens trop lourde à mettre en œuvre en Région wallonne. Nous pensons qu'il est juste bon de préciser que le prix de vente doit dépendre des conditions d'utilisation prévues dans le contrat de vente et laisser au vendeur le soin d'en fixer le prix. De toute façon, si le prix est trop élevé, aucun acheteur ne se présentera et par conséquent, le vendeur se verra dans l'obligation de diminuer son prix s'il veut vendre son terrain.

5.2.4. La faculté de reprise

Après la vente, trois situations peuvent se présenter:

- Soit le propriétaire respectent les conditions prévues dans le contrat de vente ;
- Soit il ne respecte pas ces conditions d'utilisation ;
- Soit les conditions sont modifiées par l'approbation d'un PCA suite à l'évolution des données urbaines.

Dans les deux derniers cas, le pouvoir public cédant pourra racheter le bien vendu. Ainsi, le rachat du bien pourra être décidé dans les cas suivants¹¹⁸ :

¹¹⁵ Articles 9 à 16, avant-projet de loi foncière

¹¹⁶ Article 11, avant-projet de loi foncière

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ Inspiré de l'article 19, avant-projet de loi foncière

- Si le propriétaire ne remplit pas les obligations découlant de son titre de propriété ;
- S'il ne remplit pas les conditions fixées par le PCA nouvellement adopté ;
- Si l'expropriation du fonds est décrétée pour cause d'utilité publique.

Cette faculté de rachat permet de:

- Se garantir l'exécution des obligations qui découlent de son titre de propriété ;
- Réaliser les plans d'aménagement et ainsi, pallier à l'inertie des propriétaires ;
- Se servir d'instrument d'exécution des décrets d'expropriation (HAUMONT, 1990, p. 279).

Un délai dans lequel cette faculté de rachat pourra être exercée devra être fixé. Ce délai devra être assez long pour permettre à l'acheteur d'obtenir son permis de bâtir et d'exécuter les travaux. Différentes possibilités se présentent :

- Soit fixer un délai applicable à toutes les ventes à réméré ;
- Soit fixer un délai maximum et laisser le soin au pouvoir public cédant de fixer un délai au cas par cas.
- Soit ne prévoir aucun délai et laisser la possibilité de fixer un délai dans l'acte d'aliénation.

A noter que le Code civil prévoit un délai maximum de 5 ans. Selon Francis Haumont, ce délai est incontestablement d'ordre public et par conséquent, il est impossible de prévoir un délai supérieur à 5 ans dans les conventions particulières de vente passées entre les particuliers et les pouvoirs publics. « Un délai si court met cependant à néant l'efficacité de cette politique foncière » (HAUMONT, 1990, p. 281). Ainsi, l'ancien article 89 du CWATUP relatif aux sites d'activité économique désaffectés n'hésitait pas à conférer aux pouvoirs publics un droit à réméré non limité dans le temps, en prenant vraisemblablement appui sur les fameux « pouvoirs implicites » reconnus aux régions par l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 (DOUCET, 1988, p. 53). En outre, le projet tel que pensé dans ce rapport limite la vente à réméré aux ventes d'immeubles par les pouvoirs publics.

5.2.5. Les droits d'enregistrement

La vente à réméré est une vente sous condition résolutoire. Cette vente donne lieu à la perception immédiate de droits d'enregistrements. Par contre, l'exercice du réméré, c'est-à-dire en cas de rachat du bien par le vendeur initial, n'est pas soumis aux droits d'enregistrement s'il est effectué *dans les conditions* prévues par la convention et par la loi (CUVELIER A., 1994, p. 107). Le bien n'est censé n'avoir jamais quitté le patrimoine du vendeur. En outre, l'exercice de la faculté de rachat n'ouvre pas au profit de l'acquéreur initial un droit à restitution de partie du droit payé pour l'achat. L'exercice d'une clause de réméré n'est pas une revente au sens de l'article 212 du Code des droits d'enregistrement. Notons que le Code Civil prévoit en son article 1673 que le vendeur qui rachète son bien doit rembourser, outre le prix principal, les frais et loyaux coûts de la vente en ce compris les droits d'enregistrements. Une telle disposition devrait être également prévue dans le CWATUP le cas échéant.

Si le réméré est exercé par le vendeur *en dehors des conditions* prévues par la convention et la loi, il s'agit d'une véritable revente. L'impôt est calculé sur toutes les sommes que le vendeur décaisse pour récupérer son bien.

5.2.6. Conclusion

« 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, il constitue un obstacle radical à toute spéculation sur la valeur des terrains auxquelles s'applique ce régime foncier »¹¹⁹.

A noter également que « la systématisation du recours au mécanisme de la vente à réméré ou avec faculté de rachat implique une gestion foncière qui peut être assez lourde » (HAUMONT, 1990, p. 457). En effet, il s'avère nécessairement de contrôler si l'affectation donnée au terrain vendu aux particuliers est conforme à celle prévue dans l'acte d'aliénation. Fixer un délai maximum pendant lequel la faculté de rachat pourrait s'exercer permet déjà de limiter la lourdeur du système.

6. LES RESERVES FONCIERES

6.1. L'INTÉRÊT DE DISPOSER DE RÉSERVES FONCIÈRES

Les pouvoirs publics devraient être encouragés à constituer des réserves foncières, terrains qu'ils acquièrent à l'amiable, par préemption ou encore, par expropriation. Dans ces zones de réserves foncières, les pouvoirs publics pourraient concentrer les moyens disponibles au travers du Fonds Brunfaut en vue de viabiliser les terrains leur appartenant et situés en des endroits où il est indiqué de favoriser l'habitat. Cela permettra en partie d'éviter une dispersion des travaux d'équipement qui autrement se font au hasard de la bâtisse. La technique du remembrement-relotissement, qui sera étudiée ultérieurement, peut d'ailleurs accompagner ces opérations.

Une fois viabilisés, ces terrains seraient vendues au fur et à mesure des besoins. Cette vente pourrait d'ailleurs s'accompagner d'une obligation de bâtir dans un certain délai et sous certaines conditions. C'est ce que nous appelons une vente à réméré, abordée dans le point précédent. Ils pourront aussi louer les terrains ou les concéder à long terme (en emphytéose ou superficie). Cette formule est particulièrement adaptée pour les emplacements commerciaux et industriels. En vendant les terrains équipés, les pouvoirs publics récupèrent les plus-values qui pourront être affectées à la reconstitution de ces réserves en des endroits judicieusement choisis soit en fonction du schéma de structure communal (SSC) lorsqu'il existe, soit en concertation avec l'Administration de l'aménagement du territoire.

Les réserves foncières peuvent avoir une action efficace sur le marché immobilier, pour autant qu'elles aient été constituées à des prix intéressants. Il est donc nécessaire d'acquérir les parcelles au moment le plus favorable.

Cette méthode est pratiquée dans de nombreux pays telles que la Suède, les Pays-Bas ou encore l'Allemagne.

Cependant, un premier obstacle à la constitution de réserves foncières est le financement. Comment les pouvoirs publics pourraient-ils disposer des moyens financiers exceptionnels nécessaires pour constituer des réserves foncières en quantité telle qu'ils puissent exercer une pression sur le marché immobilier alors que ces pouvoirs publics sont tenus d'acquérir les terrains au prix du marché ?

Un second problème à la mise en œuvre d'une politique foncière active est la structure même des services administratifs traditionnels. Si l'on veut que les pouvoirs publics prennent en charge des activités impliquant la création, l'initiative, le risque, les prévisions à long terme, la coordination, ... il faut que ces tâches soient menées par des organismes plus autonomes, disposant d'une plus grande liberté d'action. Les acteurs susceptibles de mener

¹¹⁹ C.N.A.T., Avis de la Commission nationale de l'aménagement du territoire sur l'avant-projet de loi foncière, Doc. A. 19-c/Mba, T.6., 28 février 1968, p. 31

une telle politique seront étudiés dans le troisième chapitre de ce rapport. Nous observons que selon les acteurs, les capacités de financement seront différentes et donc, qu'il sera plus aisé pour certains d'acquérir des terrains et de les viabiliser.

6.2. L'INVENTAIRE DES RÉSERVES FONCIÈRES DES POUVOIRS PUBLICS

A l'heure actuelle et à notre connaissance, il n'existe aucune base de données permettant de quantifier le nombre de terrains non bâtis propriétés des pouvoirs publics.

Au niveau de la Société Wallonne du Logement, au 31 décembre 2000, elle disposait d'environ 771 ha de terrains¹²⁰. Parmi ceux-ci, nous retrouvons notamment :

- Terrains non valorisables pour le logement public : ± 153 ha
- Terrains situés en ZAD : ± 250 ha
- Terrains viabilisables et en cours de vente : ± 22 ha
- Terrains en zone d'habitat non valorisables pour le logement public : ± 5 ha
- Terrains non équipés : ± 141 ha
- Terrains valorisables sans équipements importants : ± 55 ha
- Terrains nécessitant un permis de lotir : ± 86 ha
- Terrains à valoriser dans le cadre d'une opération de revitalisation ou de rénovation urbaine : ± 7 ha

A court terme, soit dans les cinq ans, la Société Wallonne du Logement estime que seuls 141 ha sont valorisables. La valorisation des autres terrains est actuellement bloquée pour différentes raisons : demande d'équipements trop importants, manque d'argent, nécessité d'un plan communal d'aménagement, ...

Quant aux sociétés de logement de service public agréées, elles disposent d'environ 161 ha 34 a de terrains comprennent parfois des bâtiments.

Au niveau communal, aucune base de données permettant de connaître la quantité de terrains propriétés des communes, CPAS et intercommunales n'existe. Un recensement au cas par cas est actuellement la seule solution pour obtenir cette information. Par manque de temps, nous ne nous sommes pas consacrée à ce travail.

Différents éléments permettraient toutefois de réaliser un tel recensement. D'une part, l'article 151 du CWATUP prévoit l'obligation pour chaque commune de tenir un inventaire de toutes les parcelles de terrain, propriété public ou privé, sises sur leur territoire, pour lesquelles il existe un permis de lotir non frappé de caducité et qui ne sont pas encore bâties, ainsi que de toutes les parcelles de terrain non bâties situées dans le périmètre de la zone d'habitat telle qu'elle est prévue au plan de secteur ou au plan communal d'aménagement. Il s'avère cependant que dans la pratique, rares sont les communes qui disposent de cet inventaire¹²¹. D'autre part, depuis le 1^{er} janvier 1995, les communes sont tenues de tenir une comptabilité en partie double, inspirée de la comptabilité applicable aux entreprises privées (plan comptable, bilan et compte de résultat). Afin de produire le bilan de départ, elles ont dû établir un inventaire de départ comprenant notamment les terrains dont elles disposaient. Contrairement à la comptabilité budgétaire, cette nouvelle comptabilité permet de prendre en compte la dimension patrimoniale c'est-à-dire qu'un achat ne sera plus uniquement une

¹²⁰ Source : Société Wallonne du Logement

¹²¹ Pour plus de détails, nous vous renvoyons au point relatif à la taxe sur les terrains à bâtir non bâtis.

dépense mais également une augmentation du patrimoine (COENEN, 2000, pp. 114-116). En d'autres termes, lorsqu'une commune achète un terrain, cette nouvelle acquisition apparaîtra dans la comptabilité permettant ainsi de mettre à jour l'inventaire des biens appartenant à la commune.

Chapitre II : LA MODIFICATION DES PLANS DE SECTEUR¹²²

Dans cette seconde hypothèse, le Gouvernement décide de modifier les plans de secteur. L'affectation des zones va donc changer, des zones vont devenir urbanisables, d'autres ne le seront plus. Par conséquent, des plus-values et des moins-values d'urbanisme vont naître. Se pose alors la question de la récupération des plus-values et de l'indemnisation des moins-values par les pouvoirs publics.

En annexe, vous trouverez la procédure à suivre lors d'une révision des plans de secteur ainsi que l'influence de cette modification sur les autres actes juridiques.

1. L'INDEMNISATION DES SERVITUDES D'URBANISME

1.1. LE DROIT DE PROPRIÉTÉ, SES RESTRICTIONS ET L'INDEMNISATION DE CELLES-CI EN DROIT BELGE

1.1.1. La faculté de restreindre les prérogatives inhérentes au droit de propriété

Le droit de propriété, reconnu par les articles 16 et 17 de la Constitution, n'est pas un droit absolu. D'une part, la privation de ce droit est admise sous certaines conditions (utilité publique et juste et préalable indemnité). D'autre part, il peut être restreint, c'est ce que l'on appelle les servitudes légales d'utilité publique (article 544 du Code civil). Selon la doctrine et la jurisprudence¹²³, pour établir une telle restriction, une intervention du législateur ou d'un « producteur de droit supérieur » est requise (PAQUES, 1983, p. 172).

Certains parlent également de servitudes d'urbanisme. Celles-ci constituent une catégorie de servitudes d'utilité publique propre à la matière de l'urbanisme. Il s'agit par exemple des interdictions de bâtir ou de lotir qui affectent un terrain. Ces servitudes sont tantôt fixées par la loi (CWATUP notamment), tantôt par des règlements ayant une base légale (plans de secteur, PCA par exemple), voire même par un acte individuel (tel un permis d'urbanisme ou de lotir).

1.1.2. Le droit à l'indemnisation de la restriction causée par une servitude légale d'utilité publique

Selon la jurisprudence, aucun doute ne subsiste à ce sujet : les servitudes légales d'utilité publique ne sont *pas* indemnisées. D'une part, l'article 16 de la Constitution¹²⁴ et de l'article

¹²² I. Gabriel (LEPUR-ULG), avec la collaboration de J-M. Halleux

¹²³ Cass., 23/09/1976, Pas., 1977, I, spéc., p. 93

Cass., 20/11/1975, Pas., 1976, I, p. 360

CE, 30/04/1974, Bruggemann, 1974, p. 435 et svt.

¹²⁴ « Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité ».

544 du Code civil¹²⁵, et d'autre part, l'article 1382¹²⁶ de ce même Code permettent de tirer cette conclusion (PAQUES M., 1983, p. 173).

Outre l'expropriation, l'article 16 de la Constitution permet au législateur (visé à l'article 544 du Code civil) de restreindre sans indemniser le droit de propriété. En outre, l'application de l'article 1382 du Code civil semble délicate ; il est en effet difficile de prouver que le législateur a, en édictant une norme imposant une servitude, commis une faute. Dès lors, les servitudes légales d'utilité publique n'ouvrent pas un droit à indemnisation notamment puisqu'elles ne privent pas du droit de propriété, même si concrètement des facultés¹²⁷ sont modifiées. L'article 16 de la Constitution ne peut s'appliquer. Une analyse de la notion de privation contenue de cet article s'avère tout de même nécessaire. En effet, est-ce qu'une importante limitation du droit de propriété ne pourrait pas être assimilée à une privation au sens de l'article 16 de la Constitution et dès lors, ouvrir un droit à l'indemnisation ?

Deux thèses s'affrontent. Pour certains, le mot privation doit être entendu au sens strict : il s'agirait de l'expropriation uniquement et de rien d'autres¹²⁸. D'autres¹²⁹, par contre, incluent dans la notion de privation, les servitudes publiques qui videraient le droit de propriété d'une de ses composantes essentielles. Au niveau européen, le même problème d'interprétation se rencontre¹³⁰.

A l'heure actuelle, l'article 16 de la Constitution n'a donné lieu à aucune interprétation de la part du législateur de sorte que « une loi imposant une servitude sans prévoir d'indemnisation peut donc être tout à fait constitutionnelle » (PAQUES M., 1983, p. 186)

En règle générale, la jurisprudence¹³¹ penche pour une interprétation étroite de l'article 16 de la Constitution puisque après avoir affirmé que la servitude n'est pas une expropriation, elle en déduit que l'article 16 ne s'applique pas avant de rechercher éventuellement si la loi a prévu exceptionnellement une indemnisation.

La loi qui instaure une servitude d'utilité publique peut en effet prévoir des mécanismes d'indemnisation. C'est le cas notamment de l'actuel article 70 du CWATUP. Dans le point suivant, nous allons étudier quelles ont été les motivations ayant abouti à l'adoption de cet article.

En droit belge, le principe de la non-indemnisation des servitudes d'utilité publique prévaut. Toutefois, la loi qui instaure ces servitudes peut prévoir des mécanismes d'indemnisation.

¹²⁵ « La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements ».

¹²⁶ « Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer ».

¹²⁷ Il s'agit de la possession, l'usage, les droits d'aliéner, de consommer, de modifier, de détruire, de gérer, d'échanger, ...

¹²⁸ Civil Bruxelles, 6/05/1980

DEMBOUR J., *Droit administratif*, Faculté de droit, d'économie et de sciences sociales de Liège, 3^e ed., 1978, n° 287, p. 427

¹²⁹ DERINE R., VAN NESTE F., VANDENBERGHE H., *Zakenrecht*, Deel I, B, 1974, Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij, Antwerpen/Amsterdam, n° 291, p. 567-568

¹³⁰ Cfr. point 1.4 de ce chapitre

¹³¹ Cfr., par exemple, Cass, 27/06/1845, Pas., 1845, I, 408

Cass., 20/07/1903, Pas., 1903, I, p. 343 et svt.

CE, 14/11/1966, Braun de ter Meeren, 12.061, rec., p. 886 et svt.

Civil Verviers, 8/12/1981, J.L., 1982, p. 212

1.2. HISTORIQUE DE L'ARTICLE 70 DU CWATUP (ANCIEN ARTICLE 37 DE LA LOI DU 29 MARS 1962)

Aucun article du projet initial de la loi sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire ne prévoyait de procédure spécifique d'octroi d'indemnisation aux propriétaires dont les biens allaient se trouver grevés des nouvelles servitudes d'urbanisme.

Le principe de la non-indemnisation des servitudes légales d'utilité publique régnait de sorte que les auteurs du projet (la commission mixte¹³² et le Gouvernement) ne voyaient pas l'utilité d'instaurer une indemnisation aux propriétaires qui subiraient une moins-value suite à l'entrée en vigueur d'un plan d'aménagement. Les motifs suivants furent avancés :

- « D'abord, il était difficile d'estimer les différents types de préjudice susceptibles de se rencontrer, chacun pourrait s'estimer frapper à quelque titre et prétendre à une indemnisation ;
- Ensuite, la valeur générale des biens allait se trouver augmentée par des plans strictement appliqués et la justice distributive¹³³ ne serait pas nécessairement satisfaite par des dédommagements de principe ;
- Enfin, et surtout, dans les cas rares mais inévitables, il existait, pour des particuliers malencontreusement et précisément touchés beaucoup plus lourdement que les autres, une voie salubre de recours au Conseil d'Etat siégeant au contentieux du dommage exceptionnel » (PÂQUES, 1983, p. 189).

Il avait été également prévu d'inscrire, annuellement, un crédit au budget du ministère des travaux publics. Le gouvernement estimait présenter là un « système équitable ». Prévoir un mécanisme d'indemnisation apparaît comme un mauvais outil car les communes ne sauraient pas toujours payer les indemnités et adopteraient des plans d'urbanisme suffisamment souples afin d'éviter le paiement de celles-ci¹³⁴.

Ce principe de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme était admissible sur le plan du droit. Le droit de propriété reste intact, de sorte que l'article 16 de la Constitution est hors cause. Seul l'exercice du droit de propriété est réglementé, pour cause d'utilité publique, justifiée par la nécessité de procéder à un meilleur aménagement du territoire, et une telle limitation de l'exercice du droit de propriété ne peut, d'après les dispositions du Code civil et la doctrine ainsi que la jurisprudence généralement suivie, faire naître aucun droit à indemnité¹³⁵.

Les commissions réunies de la justice et des travaux du Sénat, par contre, préconisaient l'instauration d'un mécanisme d'indemnisation pour les motifs suivants. D'une part, aucun mécanisme d'indemnisation n'est prévu sauf lorsqu'un texte particulier le prévoyait. Sur ce point, l'article 17 de l'Arrêté-Loi du 2 décembre interdisait explicitement toute indemnisation. Cette règle a toutefois été assouplie par l'article 7 de la loi du 23 décembre 1946, lequel permet au Conseil d'Etat d'émettre un avis favorable à l'octroi d'une indemnité lorsque l'action des pouvoirs publics engendre un dommage exceptionnel¹³⁶. Toutefois, l'étude de M. Hoeffler a montré qu'aucun requérant ayant saisi le Conseil d'Etat ne parvint à obtenir une

¹³² Composée de sénateurs, de représentants et de fonctionnaires appartenant à différents départements ministériels.

¹³³ La justice distributive est celle qui « préside aux rapports de la société avec ses membres pour la répartition des biens, des récompenses et des châtements » (<http://encarta.msn.fr>)

¹³⁴ Pas., 1962, p. 431

¹³⁵ Doc. Parl. , Sénat, session 1958-1959, 124, p. 21

¹³⁶ Actuellement, l'article 11 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat serait d'application.

indemnisation : la preuve de l'existence d'un préjudice suffisamment certain, évaluable ou spécial, nécessaire pour ouvrir un droit à indemnisation, faisait défaut. En réponse à ce constat, les commissions adoptèrent une formule d'indemnisation. Celle-ci ne sera toutefois d'application que lorsqu'un dommage certain, actuel et objectivement démontrable existe. Ce dommage, dans le cas qui nous occupe, sera une interdiction totale de bâtir ou de lotir résultant d'un plan mettant fin à l'usage auquel un bien affecté ou normalement destiné. Il y aurait donc un droit à l'indemnisation lorsque les servitudes d'urbanisme engendreraient une incidence excessive, excédant les charges normales imposées à la propriété. En outre, « la dépréciation du bien représente une quotité importante de la valeur du bien, seul une partie de la perte de valeur ne sera indemnisée¹³⁷. Et enfin, la perte de valeur sera compensée par la plus-value résultant de l'aménagement¹³⁸ » (HOEFFLER J., 1959, p. 224).

Le gouvernement accepta rapidement cette proposition et ajouta aux exceptions déjà prévues par les commissions¹³⁹, deux circonstances¹⁴⁰ dans lesquelles il n'y aurait pas d'indemnité, nonobstant la réunion des conditions générales d'octroi.

La Chambre adopta alors l'article 37. Notons également que les parlementaires ont précisé que, dans un souci d'équilibre entre l'intérêt général et l'intérêt des particuliers, l'obligation d'octroyer une indemnité est une obligation morale ne visant que des situations exceptionnelles, dès lors qu'elle répond à un devoir de solidarité de la communauté qui bénéficie des plans d'aménagement envers ceux dont les intérêts particuliers et légitimes sont lésés. Cet article est donc conforme à l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'Homme¹⁴¹.

1.3. LES CONSÉQUENCES DE L'INDEMNISATION DES SERVITUDES D'URBANISME SUR LES CONFIGURATIONS TERRITORIALES

Dans le cadre d'une réflexion sur les plans de secteur, il est essentiel de relever les interrelations entre le principe de l'indemnisation des servitudes d'urbanisme, la planification et la production des configurations territoriales. En effet, il apparaît que ce principe doit être intégré parmi les facteurs susceptibles d'expliquer l'abondance des zones d'habitat. Il s'agit en tout cas de la thèse défendue par F. Haumont (ADEF, 1983, p. 96 ; HAUMONT F., 1990, p. 478) car, en raison de la crainte de devoir payer une indemnité, les auteurs des plans de secteur ont été attentifs à ne pas changer le statut d'un possible terrain à bâtir. « Cela signifie que l'existence de ce mécanisme d'indemnisation a donc eu un impact sur les mesures d'affectations du sol en incitant les pouvoirs publics à affecter en zone *ædificandi* tous les terrains pour lesquels ils pouvaient craindre de devoir payer une indemnité » (HAUMONT F., 1990, p. 478).

Cette idée du lien entre le principe d'indemnisation et l'abondance des zones d'habitat est renforcée par le fait que, in fine, peu de dossiers d'indemnisation ont abouti. L'élaboration des plans de secteur se serait donc faite avec grande « précaution » et grande « attention », mais dans l'auto-censure.

D'autres éléments s'inscrivent dans la vérification de cette idée selon laquelle la très forte extension des zones d'habitat s'expliquerait notamment par ce principe d'indemnisation des servitudes d'urbanisme. A ce propos, rappelons que la crainte de devoir indemniser pouvait

¹³⁷ Article 70, alinéa 5, CWATUP

¹³⁸ Article 70, alinéa 6, CWATUP

¹³⁹ Actuellement, article 70, alinéa 10, 1° à 4° CWATUP

¹⁴⁰ Actuellement, article 70, alinéa 10, 5° et 6° CWATUP

¹⁴¹ Cfr. point 1.4 de ce chapitre

concerner des terrains à la fois aptes à recevoir une construction et situés à proximité d'autres terrains à bâtir ou de bâtiments existants. Or, précisément, comme l'a relevé l'étude spécifique aux plans de secteur du Brabant wallon, une explication essentielle aux écarts relevés entre les différents stades de l'élaboration des plans de secteur correspond précisément au fait d'avaliser une situation existante (Anonyme, 1994, p. 185) :

- en incluant aux habitations des parcelles non bâties qui les séparent ;
- en mettant à profit les équipements déjà réalisés de certaines voiries ;
- en prenant en compte des permis de lotir autorisés et non périmés ;
- en rétablissant l'égalité entre les riverains des deux côtés d'une voirie.

Sur le thème des liens entre le principe d'indemnisation des servitudes d'urbanisme et la configuration des plans d'aménagement, nous constatons que les mêmes effets ont été relevés par P. Debry dans le contexte bruxellois. Ainsi, cet auteur (1993, pp. 101-102) relève une « auto-censure » de l'aménageur ou du mandataire en ce qui concerne la suppression de certaines affectations de bureaux. Par cet exemple, nous confirmons l'idée selon laquelle le principe d'indemnisation des servitudes d'urbanisme détermine une tendance à un renforcement des zones à haute valeur de rente chaque fois que l'on planifie.

1.4. LE DROIT AU NIVEAU EUROPÉEN EN MATIÈRE DE SERVITUDES D'URBANISME

L'article 1 du premier protocole du 20 mars 1952 additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme du 4 novembre 1950¹⁴² traite du droit de propriété et stipule :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi¹⁴³ et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

Trois normes distinctes peuvent être dégagées de cet article¹⁴⁴:

- D'une part, la 1^{ère} phrase du premier alinéa énonce le principe du respect de la propriété: cette disposition n'entre en jeu que par défaut. La Cour ne s'en sert qu'après s'être assurée que les hypothèses prévues par les deux autres normes contenues dans le présent article ne s'appliquent pas (BERGER V., 2000, p. 72)
- D'autre part, la 2^{ème} phrase du premier alinéa concerne la privation de propriété et la soumet à certaines conditions;
- Et finalement, le 2^{ème} alinéa permet aux Etats de réglementer, entre autres, l'usage des biens conformément à l'intérêt général et en mettant en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires à cette fin.

Comme pour l'article 16 de la Constitution belge, une difficulté d'interprétation se pose sur la notion de privation.

¹⁴² La Suisse n'a pas ratifié le premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'Homme.

¹⁴³ Entendue au sens large y compris dans son acceptation matérielle et non formelle, en y incluant des textes de rang infralégislatif, et le droit non écrit (BERGER V., 2000, p.73).

¹⁴⁴ Affaire Sporrang et Lönnroth, 23/09/1982, p. 18

Dans l'affaire Sporrang et Lönnroth¹⁴⁵, les immeubles des requérants avaient fait l'objet d'une autorisation d'expropriation (prévision) à l'usage de laquelle la ville de Stockholm renonça respectivement après 23 et 8 ans. Dès avant cette autorisation, les parties furent privées du droit de bâtir en conséquence de la prévision d'expropriation pendant 25 et 12 ans. La Cour rechercha si la situation de fait équivalait ou non à une expropriation. Or, bien qu'il ait perdu de sa substance, le droit en cause n'avait pas disparu, il n'y avait pas de privation du droit de propriété. La 2^{ème} phrase du premier alinéa de l'article 1^{ère} du Protocole ne s'appliquait donc pas. Les interdictions de construire s'analysent en une réglementation de l'usage des biens au sens du 2^{ème} alinéa. En revanche, les permis d'exproprier n'entendant pas limiter ou contrôler cet usage, ils représentaient une étape initiale dans le processus de privation. Ils ne tombent pas sous le coup du 2^{ème} alinéa. Il faut les examiner au regard de la 1^{ère} phrase du premier alinéa. La Cour conclura que les requérants ont supporté une charge spéciale et exorbitante. En conséquence, il n'y a pas lieu de rechercher si les requérants ont réellement subi un préjudice : c'est dans leur situation juridique que l'équilibre à préserver a été détruit. Les permis en cause, dont les interdictions de construire ont aggravé les conséquences, ont donc violé l'article 1.

« La première opinion dissidente relatée en suite de l'arrêt applique l'alinéa 2 aux mesures de l'espèce, restrictions à l'usage des biens même si l'intention sous-jacente est de priver le propriétaire de ses biens. Cette opinion attribue un caractère strict au mot privation (expropriation uniquement) et considère que le droit suédois ne viole pas le premier protocole » (PAQUES M., 1983, p. 201).

La Cour de Justice admet donc que des servitudes d'utilité publique en tant que telles ne fassent l'objet d'aucune indemnisation, cela conformément à l'article 1, alinéa 2 du premier protocole.

Les servitudes d'utilité publique ne doivent pas nécessairement faire l'objet d'une indemnisation. Toutefois, si une **charge spéciale et exorbitante** doit être supportée par une personne à la suite de l'instauration d'une telle servitude, une indemnité lui sera due.

Plus récemment, Monsieur de la Grange¹⁴⁶ s'est plaint de l'interdiction de construire qui a grevé ses biens et qui n'a donné lieu à aucune indemnisation. La jurisprudence italienne relative à la réglementation du droit de bâtir est la suivante. Les propriétaires de terrains sont *ab origine* titulaires d'un simple intérêt légitime, face au pouvoir de l'administration d'utiliser le territoire à des fins de construction et d'urbanisme. Par conséquent, la « réduction » du droit de bâtir résultant de l'imposition par l'administration de limitations ou d'interdictions, n'ouvre jamais droit à réparation. Le propriétaire peut subir des dommages parfois même importants, mais ceux-ci ne sauraient être indemnisés car il appartient à l'Etat d'harmoniser le droit de construire des particuliers avec l'intérêt général à un développement ordonné du territoire. L'article 40 de la loi n° 1150 du 17 août 1942 réglementant le développement urbanistique prévoit d'ailleurs qu'aucune indemnisation n'est prévue pour les limitations et les interdictions découlant des plans d'occupations des sols.

La Constitution italienne prévoit tout de même une forme de protection de l'individu à l'égard des restrictions qui, y compris dans le domaine de l'urbanisme, vident de toute substance le droit de propriété, du moins pour la « faculté de bâtir ». Le troisième alinéa de l'article 42 de la Constitution italienne prévoit une obligation d'indemnisation en cas d'expropriation de droit et de fait. Par expropriation de fait, on entend des limitations imposées aux biens par un acte de l'administration ayant une importance considérable et une durée indéterminée. En l'espèce, la Cour a déduit que ces deux conditions n'étaient pas réunies et que par

¹⁴⁵ Ibid.

¹⁴⁶ Affaire Katte Klische de la Grange, 27/10/1994

conséquent, aucune indemnisation n'était due. La Cour a estimé qu'il n'y a pas eu de rupture de l'équilibre entre les intérêts de la collectivité et ceux de M. de la Grange (BERGER V., 2000, p. 76).

Le droit au niveau européen, en l'occurrence le premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'Homme, admet que des servitudes d'utilité publique restreignent le droit de propriété. L'indemnisation des servitudes n'est nullement exclue par la Cour de Strasbourg mais elle n'est pas obligatoire si un juste équilibre est trouvé entre l'intérêt de la collectivité et l'intérêt des particuliers.

1.5. L'INDEMNISATION DES SERVITUDES D'URBANISME EN EUROPE

L'indemnisation des servitudes d'urbanisme peut être de deux types :

- Directe c'est-à-dire correspondre aux versements pur et simple d'une somme d'argent ;
- Indirecte qui peut prendre des formes infinies (transfert de droits de construire, compensation, échange de terrains, ...).

Est joint en annexe une étude plus détaillée du système d'indemnisation applicable dans certains pays d'Europe.

1.5.1. L'indemnisation directe

1.5.1.1. La notion de servitudes d'urbanisme

La notion de « servitudes d'urbanisme » n'apparaît pas dans l'ensemble des pays européens, ce qui rend toute comparaison difficile. Elle est surtout employée en droit français et est totalement inconnue pour beaucoup d'autres systèmes juridiques (FROMONT M., 2000, p. 119).

L'expression de « servitudes d'urbanisme » est également équivoque, dans le droit français lui-même. Le Code de l'urbanisme pose le principe de la non-indemnisation des servitudes établies en application du même Code, en l'assortissant d'exceptions d'origine textuelle et, plus récemment, jurisprudentielle. En revanche, les autres servitudes d'utilité publique, trouvant leur origine dans des législations variées, parfois proche des considérations d'urbanisme et qui recoupent même fréquemment ces dernières (salubrité, sécurité, environnement), ne relèvent aucunement de cette interdiction de principe et peuvent par conséquent, quant à elles, faire l'objet d'une indemnisation. « Autrement dit, le principe de la non-indemnisation des servitudes d'urbanisme traduit une partie, mais une partie seulement, de la situation du droit français en la matière » (HOSTIOU R., 2000, p.86).

1.5.1.2. La conception du droit de propriété

En règle générale, la conception occidentale du droit de propriété est celle d'un droit relatif et non d'un droit absolu. L'article 544 du Code civil¹⁴⁷ est en une preuve et la montée en puissance du droit de l'urbanisme et, plus récemment, du droit de l'environnement, renforce ce constat. Seuls certains systèmes font expressément référence à la fonction « sociale¹⁴⁸ » du droit de propriété (Italie, Espagne) ou indiquent que la propriété a comme limite l'impératif d'assurer « une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire » (Suisse). Il admette toutefois, sous des formulations parfois moins absolues, que la propriété immobilière peut faire l'objet de restrictions pour des motifs d'intérêt général.

¹⁴⁷ « Droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par la loi ou les règlements »

¹⁴⁸ Différenciation des parcelles en fonction de leur affectation (économique, habitat, naturelle, forestière, agricole, loisirs, ...).

En outre, la dissociation du droit de propriété et du droit de construire est admise. La possibilité pour le propriétaire de donner une telle affectation à son bien peut être par conséquent subordonnée à l'obtention d'une autorisation administrative. A partir de là, il faut déterminer dans quelle mesure les limitations à la propriété que peut apporter la puissance publique, sont ou non assorties de mécanismes indemnitaires susceptibles de couvrir, totalement ou partiellement, la moins-value résultant de l'intervention de ces mesures (HOSTIOU, 2000, p. 87).

1.5.1.3. L'indemnisation ou la non-indemnisation des servitudes d'urbanisme ?

« Un premier principe est que toute atteinte « frontale » à la propriété immobilière doit donner lieu à indemnisation » (HOSTIOU, 2000, p. 87). Traditionnellement, l'expropriation d'un bien est toujours subordonnée à une indemnisation du propriétaire.

Dans le cas présent, il faut déterminer si les mesures affectant le droit de propriété, du moins si elles vident ce droit d'une grande partie de son contenu, ne peuvent être assimilées à une expropriation et ce conformément à la logique du « taking¹⁴⁹ », clairement exposée par la Cour suprême des Etats-Unis¹⁵⁰. Lorsque celle-ci relève que « toute réglementation » qui laisse le propriétaire sans utilisation économique ou productive de son bien est pratiquement équivalente à la mise en œuvre d'une procédure d'expropriation et qu'elle ouvre, en conséquence et pour les mêmes raisons, un droit à indemnisation (HOSTIOU R., 2000, p.88).

d) L'assimilation des restrictions au droit de propriété à l'expropriation

Certains Etats européens ont adopté ce type d'analyse et ont prévu des mécanismes d'indemnisation fondés sur une atteinte au droit de propriété. Ainsi, en *droit italien*, on distingue :

- Les « limitations générales » apportées au droit de propriété, réglementation propre à une catégorie spéciale de biens immobiliers qui ne sont pas indemnisés au titre de la fonction sociale de la propriété ;
- Les « sacrifices particuliers » imposés à un propriétaire, charge exceptionnelle et singulière sur un immeuble qui sont indemnisés au même titre que les expropriations si elle n'est pas temporaire et a un « contenu d'expropriation »

Le *droit suisse* va dans ce sens également en distinguant l'expropriation « formelle » et l'expropriation « matérielle ». Cette dernière vise « le cas où la restriction apportée interdit aux propriétaires de faire un usage actuel ou futur prévisible de leurs biens, d'une manière extraordinairement grave, de sorte que ceux-ci se voient de la sorte privés d'une des facultés essentielles découlant du droit de propriété » (HOSTIOU, 2000, p. 89). Toutefois, la notion de privation d'un « usage futur prévisible » est entendue de manière strict dans la mesure où le juge fait intervenir toute une série de paramètres, limitant très sensiblement l'effectivité de ce principe.

Quant au *droit portugais*, il va plus loin dans cette direction. La théorie des expropriations « substantielles » ou expropriations « de sacrifice » vont dans ce sens. L'article 8 du Code des expropriations, nouvellement adopté, prévoit que les servitudes d'utilité publique donnent lieu à indemnisation lorsqu'elles rendent globalement impraticable l'utilisation « qui était faite du bien », lorsqu'elles rendent impossible quelque utilisation que ce soit du bien au

¹⁴⁹L'expression « taking » que l'on peut assimiler à « prise de possession », est la traduction contemporaine du 5^e amendement de la Constitution américaine (« nor shall private property be taken for public use without compensation » : « un bien ne sera pas pris pour un usage public sans indemnisation). En d'autres termes, toute limitation excessive au droit de propriété donnera lieu à une indemnisation.

¹⁵⁰ Arrêt Lucas/South Carolin Coastal Council, 112 S. Ct 2886, juillet 1922

cas où celui-ci n'est pas en cours d'utilisation ou enfin lorsqu'elles anéantissent complètement sa valeur économique.

e) *La non assimilation des restrictions au droit de propriété à l'expropriation*

Cette analyse ne fait pas l'unanimité en Europe. Le *droit belge*, tout comme le *droit français*, n'assimile pas la mise en place de servitudes d'urbanisme, si graves soient-elles, à une expropriation. Les arguments dégagés sont les suivants. D'une part, cette analyse ne permet pas de tenir compte des motifs justifiant l'instauration de ces servitudes. Certaines sont instaurées en vue d'assurer la protection et la sécurité des propriétaires¹⁵¹ ; d'autres, par contre, bénéficient à des tiers¹⁵². D'autre part, elle ne permet pas de « faire l'économie du standard que constitue la référence à la notion d'utilisation économique normale, actuelle ou future, d'un terrain », notion nécessitant une appréciation des circonstances des données de l'espèce et qui ne postule pas la constructibilité dudit terrain (HOSTIOU R., 2000, p. 89).

f) *Le principe adopté en Europe*

La plupart des pays européens postule donc le principe de la non-indemnisation des servitudes d'urbanisme sauf quand elles ont un caractère « expropriatoire ». D'autres accompagnent ce principe d'exceptions. En *droit français*, deux exceptions sont prévues par le Code de l'urbanisme¹⁵³ : modification de l'état des lieux préexistant (hypothèse jamais appliquée) et atteinte portée à des droits acquis résultant d'une décision individuelle, telle que le permis. L'arrêt Bitouzet¹⁵⁴ a ajouté une troisième exception : le propriétaire dont le bien est frappé d'une servitude, peut prétendre à une indemnisation « dans le cas exceptionnel où il résulte de l'ensemble des conditions et circonstances dans lesquelles la servitude a été instituée et mise en œuvre, ainsi que son contenu, que ce propriétaire supporte une charge spéciale et exorbitante¹⁵⁵, hors proportion avec l'intérêt général poursuivi ». Cette décision a été prise pour montrer que l'article L.160-5 du Code de l'urbanisme est conforme au premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'Homme. L'objectif n'était donc pas de provoquer une révolution.

D'autres Etats, tels la *Belgique* ou les *Pays-Bas*, posent le principe de l'indemnisation « conditionnée », accompagné d'exceptions. Ainsi, le *droit néerlandais* a adopté le principe de l'indemnisation du préjudice consécutif à la « dégradation de la situation du propriétaire suite à l'adoption de nouvelles dispositions d'urbanisme défavorables pour ce dernier par rapport aux dispositions antérieures »¹⁵⁶. Cette indemnisation est toutefois exclue si le dommage subi est la conséquence d'un « risque social normal » et en cas de « prise de risque » par le propriétaire. Relève de ce dernier cas de figure la disparition de possibilités de construction ou d'utilisation que le propriétaire n'avait pas utilisées, alors même qu'il aurait été en droit de le faire. Nous retrouvons notamment ce principe en droit belge puisqu'il faut un refus de permis d'urbanisme ou de lotir pour ouvrir un droit à indemnisation.

Ce principe selon lequel le propriétaire doit avoir voulu utiliser les possibilités de construction semble se rapprocher de la règle des droits acquis en France. L'adoption d'un nouveau plan défavorable par rapport à celui en vigueur antérieurement ne suffit pas à ouvrir un droit à indemnisation.

¹⁵¹ Exemples : interdiction de construire à cause d'un risque naturel d'éboulement, d'avalanche ou d'inondation

¹⁵² Exemple : interdiction de construire sur des parcelles situées en bordure du littoral

¹⁵³ Article L.160-5 du Code de l'urbanisme

¹⁵⁴ Conseil d'Etat français, Bitouzet, 3 juillet 1998

¹⁵⁵ Expression dégagée par la Cour européenne des droits de l'Homme dans l'arrêt Sporrang et Lönnroth

¹⁵⁶ Article 49 de la loi relative à l'aménagement foncier

1.5.2. L'indemnisation indirecte

L'indemnisation indirecte peut prendre des formes d'une diversité infinie. Deux types d'indemnisation indirecte peuvent être envisagés :

- L'indemnisation indirecte par l'appropriation publique peut être de deux types :
 - L'expropriation, réalisée à l'initiative de la puissance publique. Le mode de calcul des indemnités versées dans le cadre des expropriations pour cause d'utilité publique peut être un moyen de récupérer des plus-values d'urbanisation. Les plus-values et les moins-values découlant du projet pour lequel l'expropriation est poursuivie ne sont en effet pas prises en compte dans le calcul de l'indemnité. Nous ne développerons pas davantage ce mécanisme.
 - Le droit de délaissement, qui consiste en une expropriation provoquée par le propriétaire qui souhaite abandonner son bien devenu inutile.
- L'indemnisation indirecte dans le cadre de la propriété privée, comprend :
 - La compensation, qui permettrait d'échanger des « droits de construire » afin d'obtenir une répartition équitable entre les bénéficiaires et les sacrifices du développement urbain ;
 - La restructuration, engendrant une réorganisation de la propriété foncière.

1.5.2.1. L'indemnisation indirecte par l'appropriation publique : le droit de délaissement

Le droit de délaissement peut être défini comme la « possibilité, pour le propriétaire d'un bien, de mettre en demeure la collectivité publique d'acquiescer ledit bien, par anticipation en quelque sorte sur une expropriation future, inéluctable ou en tout cas hautement probable » (BOUYSSOU F., 1999, p. 129).

Ce mécanisme se retrouve dans un certain nombre de pays européens : France, Italie, Suisse ou encore l'Allemagne. Dans la plupart des cas, ce droit de délaissement se combine avec l'indemnisation directe des servitudes. Ainsi, comme c'est le cas en *Italie*, en *Suisse* et en *Allemagne*, la procédure d'indemnisation s'effectue en deux temps. Premièrement, le propriétaire peut exiger une indemnité pour compenser la moins-value que son bien subit suite à l'instauration d'une servitude (indemnisation directe). L'expropriation interviendra, ensuite, lorsque la collectivité souhaite disposer du bien. Une seconde indemnisation qui prend en compte la servitude déjà indemnisée a lieu.

Ce mécanisme se rencontre souvent en prévision de la réalisation d'équipements publics. Cette faculté de délaissement est donc logique puisque ces biens sont à terme, sauf abandon du projet, destinés devenir la propriété des collectivités publiques, maîtres d'ouvrage (JEGOUZO Y., 2000, p. 99).

La question qui nous occupe est de savoir si un tel mécanisme pourrait être étendu aux propriétaires de terrains frappés de servitudes non aedificandi ?

La réponse varie en fonction de la finalité des restrictions imposées et selon les pays. Dans la plupart des pays européens, notamment en Belgique, les restrictions imposées en vue d'assurer la prévention des risques naturels ne donnent pas lieu à indemnisation. Concernant les risques technologiques, les servitudes instituées dans ce but peuvent donner lieu à indemnisation par les exploitants des ouvrages et installations qui produisent ces risques dans le cadre du principe pollueur-payeur. Chez nous, l'avant-projet d'optimisation du CWATUP a prévu d'étendre les cas d'exceptions à l'obligation d'indemnisation aux risques technologiques. Aucune indemnisation n'est due dans cette hypothèse.

Concernant les servitudes instituées en vue d'assurer la protection des espaces naturels (espaces boisés, classés, ...), le droit de délaissement, en général, ne paraît pas ouvert dans ce cas. La législation belge et portugaise semble toutefois ouvrir quelques possibilités

pour le propriétaire de demander l'acquisition des terrains concernés par ces restrictions. En Région wallonne, l'article 230, §2, al. 3 du CWATUP prévoit la possibilité pour la Région wallonne de racheter le bien frappé d'une mesure de classement. Au *Portugal*, le droit de délaissement apparaît largement ouvert puisqu'il concerne la plupart des servitudes non aedificandi (CORREIA F., 1999, p. 277). A vrai dire, dans les différents pays européens qui prévoient ce dispositif, le délaissement n'existe qu'à titre exceptionnel lorsque l'institution de la servitude remet en cause de manière fondamentale les droits acquis et conduit à réduire l'usage qui était antérieurement fait des biens concernés.

Les restrictions au droit de construire liées à la définition de périmètres d'aménagement débouchent rarement sur l'attribution au propriétaire d'un droit de délaissement. La *France* institue, cependant, un droit de délaissement dans les périmètres des zones d'aménagement concerté¹⁵⁷ (article L. 311-2, Code l'urbanisme) et des zones d'aménagement différé¹⁵⁸ (article L. 212-3, Code de l'urbanisme). Dans la plupart des autres pays, ce problème est résolu par l'indemnisation directe ou dans le cadre des dispositifs de remembrement des périmètres aménagés.

1.5.2.2. L'indemnisation indirecte dans le cadre de la propriété privée

En bonne logique, « l'indemnisation indirecte » dans le cadre de la propriété privée devrait être le principal moyen de compenser les charges liées au développement urbain (JEGOUZO Y., 2000, p. 108). L'urbanisation étant par essence inégalitaire, il n'y a aucune raison que seuls les pouvoirs publics interviennent dans l'indemnisation des moins-values. La solution serait donc d'établir, par le biais d'un impôt, une compensation entre les moins-values et les plus-values liées aux plans d'aménagement¹⁵⁹.

Il semble toutefois plus logique et équitable de répartir les bénéfices et les sacrifices liés au développement urbain entre les personnes directement concernées, à savoir les propriétaires (JEGOUZO Y., 2000, p. 108). Les pays européens ont dès lors développés différents mécanismes qui vont en ce sens.

Deux grands systèmes peuvent être dégagés :

- La compensation générale des charges d'urbanisme, dont le *droit espagnol* offre le modèle le plus achevé. Il prévoit, en effet, une répartition équitable des bénéfices et des charges de l'urbanisme qui s'effectue par le jeu de mécanismes financiers classiques de compensation entre les propriétaires. Le succès de ce système est toutefois largement dépendant de la structure du marché et de ses acteurs (JEGOUZO Y., 2000, p. 108).
- La restructuration foncière, qui conduit, outre des échanges de valeur ou de droits à construire, à remembrer puis à redistribuer la propriété privée au vu des règles d'urbanisme.

g) La compensation

La compensation consiste à accorder aux propriétaires touchés par des charges d'urbanisme des droits à construire qui équilibrent plus ou moins les sacrifices qui leur ont été imposés. Cette compensation peut se faire entre les propriétaires et les personnes publiques ou, entre les seules personnes privées.

¹⁵⁷ Zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés (article L. 311-1, Code de l'urbanisme)

¹⁵⁸ La création de zones d'aménagement différé permet de rendre constructibles des zones d'urbanisation future (zone NA).

¹⁵⁹ Cfr . point 2 : La récupération des plus-values liées aux plans d'aménagement

- La compensation entre personnes publiques et personnes privées

Celle-ci est la plus ancienne et la plus aisée à mettre en œuvre car la présence de personnes publiques permet de dynamiser le processus. Nous retrouvons un tel dispositif en *Suisse*. En compensation des servitudes d'urbanisme, la collectivité publique peut accorder au propriétaire le droit de construire sur une autre partie de sa propriété non touchée par la servitude (MOOR P. & DONZEL V., 1999, p. 312). L'accord du propriétaire est, toutefois, le préalable nécessaire à cette compensation. Ce même accord est aussi exigé au *Portugal*. La Loi de Base sur la politique d'aménagement du territoire et d'urbanisme portugaise va plus loin encore. Elle considère que l'indemnisation ne devrait être qu'un procédé supplétif par rapport aux mécanismes de péréquation des bénéfices et des charges résultant des plans urbains.

Cette péréquation entre personnes publiques et personnes privées posent cependant quelques problèmes. D'une part, cela suppose que les propriétés privées soient suffisamment étendues pour que l'on puisse organiser cette compensation au sein d'un même propriétaire. D'autre part, attribuer des droits de construire supplémentaires suppose que la zone soit encore capable d'accueillir de l'urbanisation. Et enfin, l'attribution de compensations sous forme de redistributions de droits à bâtir est suspectée, dans de nombreux pays, d'encourager la dérogation contractuelle en dehors du cadre légal. Ainsi, en *Grèce*, le Conseil d'Etat a contesté le dispositif du transfert des droits à construire¹⁶⁰ dans la mesure où il conduit souvent à porter atteinte à l'environnement en favorisant l'urbanisation de zones naturelles (JEGOUZO, 2000, p. 110).

- La compensation entre personnes privées : les droits négociables et les péréquations

Dans sa forme la plus simple, cette technique consiste à s'échanger, entre propriétaires, par voie contractuelle, des droits qui « permettent d'utiliser de manière optimale les droits à construire qui découlent de l'application des règles d'urbanisme » (JEGOUZO Y., 2000, p. 111). Cette technique repose donc largement sur l'organisation d'un marché des droits à construire dont le libre jeu doit ensuite assurer les redistributions nécessaires.

L'émergence du thème des droits négociables s'est largement développée depuis quelques années, à partir de la question générale du changement climatique, de l'effet de serre et de la pollution atmosphérique qui en est l'un des facteurs. Le protocole arrêté à la fin de la Conférence de Kyoto en décembre 1997 a en effet retenu la possibilité de recourir aux échanges de quotas ou crédits d'émission.

Notons toutefois des différences entre le droit à polluer et les droits sur le sol. « En matière de pollution, il s'agit de négocier un droit à émettre en permanence un flux de pollution, mesurée par exemple en tonnes d'oxyde d'azote rejetées annuellement dans l'atmosphère. Il s'agit donc d'un flux continu, et les quotas correspondants peuvent eux-mêmes être achetés ou vendus de façon permanente. En matière de sol, le droit correspondant est vendu une fois pour toute, ou pour une longue durée. Certes, il peut n'être vendu qu'en partie, ou peut-être racheté par la suite, mais l'objet de la transaction n'est pas relatif à un flux continu. Ceci emporte évidemment d'importantes conséquences dans l'utilisation de l'outil en matière d'allocation et de conditions de rachat de droit » (RENARD V., 1999).

Cette technique s'incarne en particulier dans la longue pratique américaine. En *France*, nous retrouvons le transfert de coefficient d'occupation du sol (COS). Il permet à un propriétaire de céder ses droits au propriétaire d'un terrain voisin et d'obtenir ainsi, de façon indirecte, une indemnisation pour les servitudes d'urbanisme dont est frappé son terrain. Toutefois, son application est exceptionnelle. En *Italie*, les plans communaux

¹⁶⁰ Article 2, Loi 880/79

auraient tendance à distribuer les droits à construire dans un périmètre assez large sans distinguer nettement les zones constructibles et inconstructibles. Les propriétaires sont dès lors encouragés à se redistribuer ces droits par accord et échanges. Cette technique est assez nouvelle et n'a pas encore été consacrée par la loi. La légalité d'un tel système se pose actuellement (FERRARI E., 1999, p. 226).

Plusieurs pays européens ont toutefois été plus loin en organisant cette péréquation. L'*Espagne* notamment a établi un mécanisme d'équidistribution en application des plans d'aménagement (MENENDEZ REXACH A., 2000, p. 105). Il est prévu, dans le cadre de périmètres d'aménagement, la redistribution conventionnelle des droits à bâtir entre les propriétaires des terrains déclarés constructibles et ceux des fonds classés en zone protégée. Un accord préalable entre tous les propriétaires de la zone aménagée doit évidemment exister. Ces transferts sont encouragés par le fait que la construction est conditionnée par la mise en œuvre préalable de ces échanges. Le *Portugal* a prévu également un mécanisme de péréquation de même nature : fixation d'un indice moyen d'utilisation, d'un espace de cession moyen, d'un coefficient de superficie et la répartition des coûts d'urbanisation.

Une tendance générale au développement de l'indemnisation indirecte et en particulier des mécanismes de péréquation des charges et des plus-values d'urbanisme paraît ainsi se manifester en Europe. Quelques difficultés apparaissent tout de même. Premièrement, la péréquation nécessite une articulation très fine entre le projet d'urbanisme, les structures foncières et le marché afin d'éviter que celle-ci ne conduise à un blocage généralisé. Deuxièmement, les acteurs économiques doivent intervenir et « jouer le jeu ». Notons que ce problème s'apparente aux problèmes rencontrés en matière de « droit à polluer ». « La différence est que le marché des droits à construire ne peut fonctionner que dans un cadre plus étroit et qu'il ne met pas en présence que des entreprises habituées à la négociation contractuelle mais également des propriétaires fonciers sans aucune pratique » (JEGOUZO Y., 2000, p. 112).

Ces différents problèmes impliquent qu'un système de péréquation, pour être efficace, doit s'accompagner de mécanismes de restructuration foncière.

h) La restructuration foncière ou remembrement

La restructuration foncière consiste à « jumeler la redistribution des droits à bâtir avec une réorganisation totale de la propriété foncière et la réalisation d'une opération d'aménagement » (JEGOUZO Y., 2000, p. 113). Elle permet de prélever les « emprises publiques » nécessaires à la réalisation des équipements publics rendant le périmètre constructible et de regrouper les secteurs constructibles et ceux qui font l'objet de servitudes de protection. L'opération permet également de financer l'ensemble des équipements et du remembrement (JEGOUZO Y., 2000, p. 113).

Cette technique ne date pas d'hier. En *France*, comme en *Belgique*, elle a été mise en œuvre au lendemain de la Seconde Guerre mondiale dans le cadre de la reconstruction des villes sinistrées. Les propriétés urbaines ont été remembrées, de nouveaux plans parcellaires adaptés aux exigences de la modernisation des villes et à la réalisation des équipements nécessaires ont été établis.

A l'heure actuelle, en *Suisse*, les propriétaires peuvent prendre l'initiative de demander un plan de quartier et un remembrement qui redistribue les droits à construire de manière plus avantageuse pour chacun des propriétaires regroupés. La collectivité tire également avantage dans l'attribution par prélèvement sur la masse des emprises nécessaires à la réalisation des équipements publics, espaces verts, parkings, etc. (MOOR P. & DONZEL V., 1999, p. 312). En *Allemagne*, le Code de l'urbanisme accorde une place importante au

remembrement¹⁶¹. Dans le cadre des procédures de rénovation¹⁶² et de développement¹⁶³, il est prévu des mécanismes fonciers et de financement visant à faciliter la réalisation de ces opérations. Ils consistent à la fois à organiser des échanges de terrains dans l'intérêt des propriétaires et à procéder aux déductions nécessaires aux emprises collectives (voiries, besoins publics). Ces restrictions foncières n'ouvrent pas, en principe, de droit à indemnisation sous réserve, toutefois, du respect de la règle de l'équivalence des échanges. Nous retrouvons également en *Espagne* un mécanisme semblable. En *Grèce*, ce mécanisme est même organisé par la Constitution¹⁶⁴.

Un tel mécanisme concilie le développement urbain avec une répartition équilibrée des charges et des bénéfices qui en découlent. Il permet la valorisation des secteurs en cours d'urbanisation sans qu'il soit nécessaire de recourir à l'expropriation, les emprises publiques résultant du remembrement opéré. En outre, il permet de répartir la charge du financement de l'opération entre les collectivités publiques et les propriétaires concernés, qui doivent trouver dans les plus-values apportées par l'aménagement, les ressources nécessaires pour couvrir leur participation (JEGOUZO Y., 2000, p. 114).

Toutefois, que ce soit en *Espagne* ou en *Suisse*, ce dispositif s'avère long, coûteux et difficiles à coordonner avec la planification (JEGOUZO Y., 2000, p. 114)).

1.6. L'INDEMNISATION DES SERVITUDES D'URBANISME EN RÉGION WALLONNE

En matière de servitudes d'urbanisme, un mécanisme d'indemnisation est prévu à l'article 70 du CWATUP. Moyennant le respect de certaines conditions, celui-ci prévoit d'une part une indemnisation en argent et d'autre part, des possibilités d'indemnisation indirecte, à savoir la compensation, le rachat de la parcelle et la révision du plan d'aménagement. Ces mécanismes sont analysés en détails en annexe.

Un des freins potentiels à la révision des plans de secteur résulte de l'indemnisation des moins-values découlant de l'entrée en vigueur de ceux-ci. Une des solutions serait la suppression de l'article 70 du CWATUP. Toutefois, au vu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, un principe exclusif de non indemnisation ne peut être envisagée. Une indemnisation devrait être prévue lorsqu'une charge spéciale et exorbitante est supportée par une personne. Cette notion de charge spéciale et exorbitante est déterminée par la Cour au cas par cas et est susceptible d'évoluer. A la lecture de certains arrêts, nous pouvons en déduire qu'un des éléments constitutifs d'une telle charge est le caractère illimité dans le temps de la servitude. Dès lors, si nous partons de l'hypothèse qu'aucun système d'indemnisation n'est prévu sauf en cas de charge spéciale et exorbitante, le passage d'une zone d'habitat en une zone d'aménagement différé ne serait pas susceptible d'être indemnisé. En effet, dans une telle zone, l'interdiction de construire n'est pas définitive mais mise « en attente ». Rappelons que la *Grèce* et l'*Italie* entre autres, ont prévu des mécanismes d'indemnisation lorsque la servitude reste de vigueur après une certaine durée.

Toutefois, il apparaît au vu de l'évolution de la situation internationale et du droit au niveau européen, développé au point 1.4 de ce chapitre, que la tendance est à l'indemnisation des servitudes d'urbanisme. Supprimer le mécanisme d'indemnisation des servitudes d'urbanisme ne semble pas la solution à adopter. Différentes possibilités sont dès lors envisageables, de manière à limiter et à quantifier les cas susceptibles d'indemnisation :

¹⁶¹ § 45, Code de l'urbanisme allemand

¹⁶² § 136 et s., Code de l'urbanisme allemand

¹⁶³ § 165 et s., Code de l'urbanisme allemand

¹⁶⁴ Article 24.4, Constitution grecque

- D'une part, certains notions devraient être précisées car elles laissent trop de pouvoir d'appréciation au pouvoir judiciaire notamment les cas d'exceptions et la notion de destination normale d'un terrain.
- D'autre part, le remembrement prévu dans le CWATUP pourrait être mis en œuvre dans des cas plus spécifiques.

Avant d'étudier ces deux alternatives, nous allons établir un relevé statistique des dossiers de demandes d'indemnités.

1.6.1. Le relevé statistique des dossiers de demandes d'indemnités¹⁶⁵

Au 1er octobre 2000, la Région wallonne a indemnisé des propriétaires pour une somme égale à 23.276.545 BEF sur un montant total de dossiers représentant 980.141.236 BEF. La Région wallonne a donc gagné des dossiers équivalent à une somme, selon les citations, de 956.864.691 BEF. Sont encore en cours, des dossiers représentant un montant de 2.288.533.909 BEF (demandes basées sur l'article 70 du CWATUP ainsi que sur l'article 1392 du Code civil). Parmi ces dossiers, certains datent de 1980. Rappelons que la Région wallonne dispose d'alternatives à l'indemnisation en espèces, à savoir la réaffectation du terrain et le rachat de la parcelle située dans un lotissement.

La répartition du nombre de dossiers basés sur l'article 70 du CWATUP est la suivante¹⁶⁶.

Figure II.1 : Nombre de dossiers basés sur l'article 70 du CWATUP par année

Année	Nbre de dossiers	Montant réclamé
1979	1	15.000.000
1980	9	81.611.364
1981	5	18.171.089
1982	6	56.899.058
1983	8	14.299.032
1984	4	6.972.690
1985	5	9.929.418
1986	10	14.152.092
1987	3	16.876.508
1988	6	60.410.997
1989	13	36.784.311
1990	12	24.455.663
1991	8	73.476.902
1992	10	202.391.157
1993	4	14.636.709
1994	5	19.337.200
1995	7	59.474.190
1996	5	7.902.479
1997	7	17.733.779
1998	5	51.788.046
1999	4	4.855.255

Source : DGATLP, 01/10/2000

Nous observons que le nombre de dossiers introduits a, en toute logique, augmenté suite à l'entrée en vigueur d'un plan de secteur. Ainsi, suite à l'entrée en vigueur d'un plan de secteur en 1987, les années qui ont suivi, ont enregistré un nombre de dossiers plus élevé

¹⁶⁵ Source : DGATLP, 01/10/2000

¹⁶⁶ Certains requérants ne mentionnent pas de montant dans la citation, car ils réclament la désignation d'un expert afin d'évaluer le montant de la citation. Ces dossiers ne sont donc pas repris dans le tableau mais restent des charges potentielles pour la Région wallonne.

que les années précédentes. Nous devons donc forcément nous attendre à la même tendance lors des prochaines révisions des plans de secteur d'autant plus qu'il s'agira de révision générale et non plus partielle. D'où l'importance de tenter de quantifier les cas susceptibles de donner lieu à indemnisation.

Les condamnations ne s'élèvent toutefois pas à des montants exorbitants. Cela s'explique par plusieurs facteurs. Le premier est de fond : les auteurs des plans ont veillé à ne pas supprimer une constructibilité « naturelle » évidente. Deuxièmement, de nombreux propriétaires hésitent à se lancer dans des procédures longues, coûteuses et aléatoires. Enfin, dans les procédures engagées, de nombreuses demandes n'ont pas abouti pour des raisons procédurales (certificat d'urbanisme n°1 au lieu d'un n°2 notamment) (HAUMONT F., 1999, p. 89). Actuellement, les débats portent davantage sur des questions de fait (qualité d'un terrain à bâtir par exemple). La précision de certaines notions vagues de l'article 70 s'avère donc utile.

1.6.2. Les précisions à apporter à l'article 70 du CWATUP

1.6.2.1. La notion de « destination normale du bien »

L'article 70, premier alinéa du CWATUP prévoit qu'il y aura indemnisation lorsqu'un plan met fin à l'usage auquel un bien immobilier est affecté ou *normalement destiné* au jour précédant l'entrée en vigueur dudit plan.

La notion de « destination normale » du bien immobilier frappé d'une moins-value en raison d'une interdiction de bâtir ou de lotir n'a pas été définie par la Région. Afin de limiter et de quantifier les cas donnant lieu à indemnisation, il s'avérerait utile qu'elle précise cette notion.

Les travaux préparatoires, la jurisprudence et la doctrine assimilent la destination normale d'un bien à celle de *terrain à bâtir*.

La jurisprudence dégage trois conditions objectives pour qu'un immeuble puisse être considéré comme un terrain à bâtir :

- *Etre apte techniquement à la construction* : 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 apte à recevoir des constructions. Dans la pratique, on considérera qu'il y a un seuil à la capacité « raisonnable » à recevoir des constructions. Cette condition sera interprétée souverainement par les tribunaux. Ainsi, par exemple, un terrain marécageux n'est normalement pas apte à recevoir des constructions¹⁶⁷.
- *Etre voisin d'autres habitations ou d'autres terrains à bâtir* : il a été jugé que la proximité ainsi requise n'implique pas nécessairement que les autres habitations soient situées du même côté de la chaussée. De même, il a été jugé qu'une parcelle peut être considérée comme n'étant à bâtir, au motif que « très peu de bâtiments existent du côté de la chaussée le long duquel la parcelle est située, que la parcelle ne fait pas partie d'un quartier résidentiel, qu'elle ne touche pas à et n'est pas située dans une zone d'habitation, mais fait partie d'une zone non bâtie située du même côté de la chaussée »¹⁶⁸.

¹⁶⁷ Civ. Bruxelles, 18 octobre 1983, inédit ; Civ. Nivelles, 27 juin 1997, inédit

¹⁶⁸ Cass. 18 novembre 1994, Pas., p. 979

- *Etre situé le long d'une voirie équipée* : il a été jugé que ne constitue pas une voirie suffisamment équipée un chemin de terre battue, étroit et dépourvu de tout équipement primaire¹⁶⁹. En revanche, répond à cette exigence, un chemin situé en milieu non urbain et qui est empierré, donc solide, équipé des réseaux d'eau, de téléphone et d'électricité, alors même qu'il n'existe pas d'égout collecteur¹⁷⁰. A noter toutefois que suite au développement de la législation environnementale relative aux plans d'égouttage et aux systèmes d'épuration des eaux et par la prise de conscience dans ce domaine, « la présence d'égouts commence à entrer en ligne de compte dans la détermination de la suffisance de l'équipement ¹⁷¹ » (RIGUELLE, 1998, p. 114).

Ces trois critères permettent de qualifier le terrain de terrain à bâtir ou non. Toutefois, pour obtenir une indemnisation, il faut en outre prouver l'existence d'un dommage certain, actuel et objectivement déterminable. Dès lors, trois critères complémentaires ont été dégagés, à savoir :

- *Le bon aménagement des lieux* : ce critère doit permettre de déterminer si avant l'entrée en vigueur du nouveau plan, une demande de permis d'urbanisme ou de lotir aurait été délivrée au regard du « bon aménagement des lieux ». Les travaux préparatoires¹⁷² confirment cette thèse. La Cour de cassation¹⁷³ a déclaré que ne suffisent pas à donner à un terrain la qualité de terrain à bâtir les critères objectifs de la contiguïté à une voirie suffisamment équipée, de la proximité d'autres terrains à bâtir et de la possibilité technique de construire. Il faut encore avoir égard à la politique poursuivie par l'autorité avant l'entrée en vigueur du projet de plan de secteur, cette politique étant définie par le critère de « bon aménagement des lieux », lui même mis en évidence lors de la délivrance des permis de bâtir ou de lotir. A notre connaissance, ce critère ne semble pas pris en compte pour beaucoup de tribunaux.
- *L'incidence du prix d'acquisition du terrain* : le prix est pris en considération par la jurisprudence¹⁷⁴ pour déterminer la destination normale d'un terrain. Celui-ci peut en effet fournir un indice sur la destination normale de la parcelle.
- *L'intention de destiner le terrain à la construction* : le propriétaire doit démontrer, devant certains tribunaux, qu'avant l'entrée en vigueur du plan de secteur, il a destiné ou eu l'intention de destiner sa propriété à la construction d'habitations. En outre, le propriétaire a affecté son terrain à un autre usage que l'habitat, le donnant, par exemple, en location à un fermier, même si le terrain réunit les qualités objectives de terrain à bâtir, il n'est pas normalement destiné à la bâtisse¹⁷⁵.

¹⁶⁹ Bruxelles, 30 juin 1995, Revue du Notariat belge, 1995, pp. 37-40

¹⁷⁰ Liège, 28 juin 1995, Somm., Ph. BOUILLARD, Aménagement-Environnement, 1995, p. 276

¹⁷¹ Liège, 6 juin 1995, *Echos amén.*, 1995-1996, n° 13 et 14, p. 6 ; Liège, 8 novembre 1995, *Echos amén.*, 1996, n° 15 et 16, p. 33

¹⁷² Travaux préparatoires, Pasin., 1962, p. 291

¹⁷³ Cass., 30 novembre 1990, Bull., 1991, p. 325

¹⁷⁴ Civil Namur, 23 avril 1992, *Echos amén.*, 1992, n° 2, p. 3

¹⁷⁵ Civil Mons, 21 juin 1995, *Echos amén.*, 1995-1996, n° 13 et 14, p. 7

Dans la même logique, il faudrait prévoir que le refus d'un permis d'urbanisme ou de lotir n'ouvre un droit à indemnisation que si la demande a été introduite avant l'entrée en vigueur du plan changeant l'affectation de la zone. L'avant-projet d'optimisation du CWATUP¹⁷⁶ va en ce sens en prévoyant que le demandeur d'indemnisation doit montrer de manière concrète et non équivoque qu'il a cherché à réaliser, avant la date du 1^{er} décembre 2000, l'affectation prévue par le plan.

Nous nous rapprochons ainsi du système hollandais où seules les personnes qui avaient la volonté de mettre en œuvre les possibilités de construction sont indemnisées

Ces critères sont appréciés souverainement par les juges. Certains d'entre eux les appliquent cumulativement, d'autres n'en vérifient qu'un ou deux. Leur pouvoir d'appréciation est donc important.

Par conséquent, la Région devrait définir la notion de « destination normale du bien », limitant ainsi aux Cours et Tribunaux son pouvoir d'appréciation. Cette démarche lui permettrait de déterminer de manière plus précise les cas ouvrant un droit à indemniser. Notons que la Région flamande a fait un premier pas dans cette direction car elle a défini quatre critères¹⁷⁷ qui ouvre un droit à indemnisation, à savoir :

- La parcelle doit être située le long d'une route suffisamment équipée. Est considéré comme équipement minimal, un chemin durci à l'aide de matériaux durables, muni d'un réseau d'électricité¹⁷⁸ ;
- Elle doit entrer en ligne de compte pour l'érection d'une construction au point de vue urbanistique et technique ;
- Elle doit être située dans une zone urbanistique telle que définie dans un plan d'aménagement ou plan d'exécution spatiale ;
- Seules les 50 premiers mètres à partir de l'alignement entrent en ligne de compte pour les dommages résultant de la planification spatiale.

L'avant-projet d'optimisation du CWATUP¹⁷⁹ va d'ailleurs en ce sens. En effet, il a abandonné la notion « d'affectation et de destination normale du bien » en intégrant dans le texte trois conditions ouvrant un droit à indemnisation, à savoir :

- Etre apte à la construction ;
- Etre riverain d'une voirie suffisamment équipée compte tenu de la situation des lieux ;
- Donner la preuve concrète et non équivoque que le demandeur a cherché à réaliser, avant la date du 1^{er} décembre 2000, l'affectation prévue par le plan modifié.

Nous pensons toutefois qu'il faudrait encore aller plus loin dans ces critères en définissant la notion de voirie suffisamment équipée, ne laissant ainsi qu'une très faible marge de manœuvre aux Cours et Tribunaux.

i) Un cas particulier : les zones d'aménagement différé

Une zone d'aménagement différé est une zone destinée à recevoir toute affectation souhaitée par la commune. Son affectation est toutefois différée dans le temps. Dès lors, tant que la zone n'est pas mise en œuvre, les terrains sont « gelés ».

En matière d'indemnisation, est-ce qu'une zone d'habitat qui devient une zone d'aménagement différé ouvre un droit à indemnisation ?

¹⁷⁶ Version 16 février 2001

¹⁷⁷ Article 84, §3, Décret portant organisation de l'aménagement du territoire, 18 mai 1999, M. B. 08/06/1999

¹⁷⁸ Article 100, §1, ibid.

¹⁷⁹ Version 16 février 2001

A l'époque où ces zones étaient reprise sous la dénomination « zone d'extension d'habitat », un arrêt de la Cour d'appel de Liège du 20 octobre 1994 a été rendu. Il précisait que « une zone d'extension d'habitat n'est pas une zone constructible *per se*. Un terrain si en zone d'extension d'habitat ne peut être considéré comme étant à bâtir que s'il satisfait de manière cumulative aux exigences des articles 170, 1.1. (définition de la zone d'extension d'habitat) et 188 (règle du comblement) du CWATUP pour construire dans la zone d'extension d'habitat et aux qualités objectives d'un terrain à bâtir ». La jurisprudence est donc clair à ce sujet : si un terrain situé en zone d'extension d'habitat ne rentre pas dans les conditions pour construire dans ces zones, il n'entre pas dans la catégorie de terrain à bâtir.

Cette jurisprudence impliquerait donc qu'un terrain en zone d'habitat qui passerait en zone d'aménagement différé serait donc considéré comme terrain non constructible et donc, ouvrirait un droit à indemnisation.

1.6.2.2. Les cas d'exceptions à l'obligation d'indemnisation

L'article 70 du CWATUP prévoit dix cas d'exceptions à l'obligation d'indemnisation. Deux types d'exceptions peuvent être distingués :

- Celles pour lesquelles aucun pouvoir d'appréciation n'est laissé à la Région et au pouvoir judiciaire et qui sont « facilement » évaluable ;
- Celles où la Région et le pouvoir judiciaire ont une marge d'appréciation.

L'objectif serait pour la Région de déterminer plus facilement les cas dans lesquelles aucune indemnité n'est due. La Région devrait donc préciser certaines exceptions.

j) Les exceptions ne laissant aucune marge d'appréciation

Parmi les dix cas d'exceptions, six ne laisse aucun pouvoir d'appréciation au pouvoir judiciaire: soit on se trouve dans le cas prévu et donc aucune indemnité n'est due, soit on ne s'y trouve pas et une indemnité est due moyennant le respect des autres conditions prévues à l'article 70¹⁸⁰.

- Interdiction de bâtir ou de lotir, résultant d'une prévision d'expropriation du bien, et ce, sous réserve de l'application de l'article 68 (introduit en 1962)

Lorsqu'une prévision d'expropriation du bien est envisagée, aucune indemnité au titre de l'article 70 n'est due, sous réserve du droit à l'indemnité prévu suite à l'indisponibilité du bien au-delà du délai de réalisation des expropriations. Dès le moment où l'adoption du plan prévoit que tel terrain doit être exproprié, le refus de lotir ou de bâtir ne donnera pas droit à indemnité, du fait que le propriétaire doit s'attendre à être indemnisé dans le cadre de la procédure d'expropriation.

Notons qu'en cas d'expropriation, les plus-values et les moins-values découlant du projet pour lequel l'expropriation est poursuivie ne sont pas prises en compte dans le calcul de l'indemnité.

- 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 (1962)

Exemple : vous êtes propriétaire d'un terrain et le plan ne vous autorise à construire qu'à concurrence des quatre cinquièmes ou des trois quarts de ce terrain. Dans un tel cas, aucune indemnité n'est due dans ce cas pour cette parcelle.

- Interdiction de continuer l'exploitation d'établissements dangereux, insalubres et incommodes au-delà de la période pour laquelle l'exploitation a été autorisée (1962)

¹⁸⁰ A ce sujet, nous vous renvoyons à l'annexe.

L'exploitation d'établissements dangereux, insalubres et incommodes est soumise à permis d'exploiter. La délivrance de ce permis s'effectue, à l'heure actuelle, sur base d'une notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement et si jugé nécessaire, d'une étude d'incidences sur l'environnement. Une fois le permis délivré, il est valable pour une durée limitée et au maximum 30 ans. Cette procédure de délivrance du permis permet à l'autorité d'estimer si l'exploitation d'un tel établissement est compatible avec la situation de fait (le voisinage) et de droit. Si en cours d'exploitation, un changement d'affectation de la zone est décidé par l'autorité compétente, il se peut que l'exploitation ne soit plus considérée comme compatible avec la nouvelle situation. Le renouvellement du permis pourrait être refusé. Dans un tel cas, ce refus ne donnera pas droit à indemnisation.

- Interdiction de bâtir ou de lotir un terrain pour lequel un permis d'urbanisme ou de lotir précédemment accordé était périmé à la date de l'entrée en vigueur du plan entraînant cette interdiction (1970/181 et 1997)

Le cas présent vise la situation dans laquelle un permis de lotir a été délivré mais est périmé¹⁸², faute de réalisation suffisante du lotissement. Un changement d'affectation de la zone intervient, rendant le lotissement incompatible avec la nouvelle zone. Dans ce cas, si le lotisseur introduit un nouveau permis, le refus de celui-ci n'ouvrira pas un droit à indemnisation. Les raisons de cette exception à l'obligation sont les suivantes¹⁸³ :

- D'une part, les lots non bâtis d'un permis de lotir périmé ne confère pas la qualité de terrain à bâtir à ces lots. Ils ne rencontrent donc pas les conditions requises pour donner lieu à indemnisation ;
- D'autre part, le permis est périmé en raison d'une carence du lotisseur. Il a en effet eu l'occasion de lotir son terrain mais ne l'a pas fait. Pour cette raison, ce cas d'exception a été étendu au permis de bâtir périmé en 1997.

Il en a donc été déduit que le changement d'affectation n'ouvrait pas un droit à indemnisation lorsque un permis de lotir ou de bâtir, périmé avant ce changement d'affectation, portait sur ce terrain.

- 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 alinéa 1er, de la loi du 12 juillet 1976 relative à la réparation de certains dommages causés à des biens privés par des calamités naturelles (1976)

Suite à la survenance d'une calamité naturelle, le Roi peut, par arrêté royal, interdire la reconstruction, dans la zone sinistrée ou dans certaines parties de celles-ci, des biens immeubles détruits¹⁸⁴.

Par calamité naturelle¹⁸⁵, on entend des phénomènes naturels de caractère exceptionnel ou d'intensité imprévisible ayant provoqué des dégâts importants, notamment les tremblements ou mouvements de la terre, les raz de marée ou autres inondations à

¹⁸¹ Cette exception a été insérée lorsque la péremption des permis de lotir a été introduite.

¹⁸² Le permis de lotir est périmé après 5 ans si au moins un tiers des lots n'a pas fait l'objet d'une vente enregistrée. Si des charges d'urbanisme accompagnaient ce permis, celui-ci est périmé si dans les 5 ans, ces charges n'ont pas été réalisées.

¹⁸³ Doc. Parl., Sénat, Session, 1968-1969, 559, pp. 15, 24

Doc. Parl., Sénat, Session, 1969-1970, 525, pp. 16-17, Rapport Hambye-Merchiers

¹⁸⁴ Article 12, §3, alinéa 1^{er}, Loi relative à la réparation de certains dommages causés à des biens privés par des calamités naturelles, 12 juillet 1976, M. B. 13/08/1976

¹⁸⁵ Article 2, *ibid.*

caractère désastreux, les ouragans ou autres déchaînements des vents (calamité publique)¹⁸⁶;

Ainsi, les terrains ayant subi une telle calamité et pour lesquels le Roi a pris un arrêté interdisant la reconstruction des biens détruits ne sont pas indemnisés lors de leur changement d'affectation.

- Interdiction de bâtir ou de lotir résultant de l'élaboration d'un plan communal d'aménagement visé à l'article 54, 1°, ou de la révision d'un plan communal d'aménagement visé à l'article 54, 2°, b (1997)

Les plans communaux d'aménagement visé sont ceux élaborés en vue de :

- D'une part, réviser ou annuler tout ou partie d'un permis de lotir non conforme aux plans entrés en vigueur postérieurement ou s'opposant à des travaux d'utilité publique¹⁸⁷.
- D'autre part, se conformer au plan de secteur entré en vigueur postérieurement.

Le but de ces exceptions était d'éviter une double indemnisation, à charge de l'auteur du plan de secteur puis à charge de la commune auteur du plan communal de révision ; l'indemnisation étant due sur base du plan de secteur.

L'avant-projet de décret prévoit la suppression du premier cas d'exception. Les motifs invoqués sont les suivants. Ce texte vise les permis en cours d'exécution ou les demandes de permis d'urbanisme dans un lotissement. Dans le premier cas, l'exception peut difficilement être mise en rapport avec un refus de permis de lotir comme l'exige l'alinéa 3 (de l'article 70). En ce qui concerne d'éventuels refus de permis d'urbanisme dans des lotissements révisés par PCA, aucune indemnisation n'est due et en outre, l'exception n'est pas articulée avec les mesures sociales de rachat des alinéas 8 et 9 qui visent précisément l'indemnisation de celui qui est, ou n'est que, propriétaire d'une parcelle dans un lotissement et à qui est apposé une interdiction de bâtir. Cette exception est donc considérée comme injuste et devrait être appelée à disparaître.

k) Les exceptions laissant une marge d'appréciation

- Interdiction de bâtir sur un terrain ne possédant pas les dimensions minimales fixées par le plan d'aménagement (1962)

Les plans d'aménagement (plan de secteur ou plan communal d'aménagement plus généralement) peuvent fixer des dimensions minimales que le terrain doit requérir afin d'être construit. Un terrain qui n'aurait pas ses dimensions, même en étant en zone urbanisable, ne pourrait pas obtenir un permis d'urbanisme. Ainsi, si un plan change l'affectation de la zone en la rendant non urbanisable, aucune indemnité ne pourra être versée car avant l'entrée en vigueur du plan, il n'était pas susceptible d'être construit.

Pour quantifier adéquatement le nombre de cas d'indemnisations, il serait utile que la Région détermine les dimensions minimales des terrains à bâtir.

- Interdiction de bâtir sur un terrain n'ayant pas d'accès à une voie suffisamment équipée compte tenu de la situation des lieux (1962)

¹⁸⁶ Notons qu'il existe également des calamités agricoles définies comme des phénomènes naturels de caractère ou d'intensité exceptionnels ou l'action massive et imprévisible d'organismes nuisibles ayant provoqué uniquement des destructions importantes et généralisées de terres, de cultures ou de récoltes, ainsi que les maladies et intoxications de caractère exceptionnel ayant provoqué, par mortalité ou abattage obligatoire, des pertes importantes et généralisées d'animaux utiles à l'agriculture

¹⁸⁷ L'article 274bis du CWATUP énumère les travaux d'utilité publique Il s'agit par exemple d'installation d'infrastructures de communications routières, ferroviaires ou fluviales, de constructions d'aéroports, de centrales destinées à la production d'électricité, de centres d'enfouissement techniques, ...

La notion de voie suffisamment équipée a donné lieu de multiples interprétations doctrinales et jurisprudentielles. On en déduit que correspond à une voie suffisamment équipée une voirie pourvue d'un revêtement solide et d'une largeur suffisante, équipée en eau, téléphone et électricité. En parallèle avec le développement de la législation environnementale relative aux plans d'épuration et aux systèmes d'épuration des eaux ainsi qu'à la prise de conscience collective dans ce domaine, la présence d'égout commence à être considérée comme essentielle dans la détermination de la suffisance de l'équipement¹⁸⁸.

Afin de quantifier clairement et précisément les cas relatifs à cette exception, la Région devrait définir précisément cette notion de « voie suffisamment équipée ». Elle pourrait y intégrer l'existence d'un raccordement à l'égout et ainsi, réduire les cas donnant lieu à indemnisation. Les Cours et Tribunaux seront ainsi liés par la définition donnée dans le décret.

- Interdiction de bâtir ou de lotir en dehors des agglomérations en raison des nécessités impérieuses résultant de la sécurité de la circulation (1962)

La notion de nécessités impérieuses résultant de la sécurité de la circulation est une notion vague laissant aux Cours et Tribunaux un large pouvoir d'appréciation.

A notre connaissance, il n'existe aucune jurisprudence relative à cette exception. Il serait donc utile afin de la rendre « opérationnalisable » que la Région en définisse précisément la portée au même titre que la notion de « voie suffisamment équipée ».

- Interdiction de bâtir ou de lotir un terrain exposé à une contrainte physique majeure visée à l'article 136 (1997)

Par contrainte physique majeure, on entend les inondations, l'éboulement d'une paroi rocheuse, un glissement de terrain, l'effondrement karstique ou minier, le risque sismique et la protection des eaux souterraines. L'avant-projet de décret d'optimisation du CWATUP ne parle plus de contrainte physique majeure mais de risque naturel, étendant ainsi la notion au risque technologique¹⁸⁹. A notre connaissance, le risque technologique n'a pas été défini. Afin d'éviter d'alimenter la jurisprudence, il serait utile d'en définir la portée.

Des périmètres de risque naturel prévisible ou de contrainte géotechnique majeure¹⁹⁰ sont inscrits au plan de secteur en surimpression. La définition de ces périmètres recouvre la notion de « contrainte physique majeure ». Ceci implique donc que les terrains se trouvant dans ces périmètres n'auront droit à aucune indemnisation lors de leur changement d'affectation.

La notion de contrainte physique majeure inclut la protection des eaux souterraines. La législation sur la protection des eaux de surfaces¹⁹¹ prévoit l'instauration de zones de prise d'eau, de prévention et de surveillance dans lesquelles le gouvernement peut interdire, réglementer ou soumettre à autorisation certaines activités. Dans ce cadre

¹⁸⁸ Rappelons qu'en cette matière, l'épuration individuelle n'est admise que si le raccordement de l'habitation à l'égout engendre des coûts excessifs en raison de difficultés techniques rencontrées. (article 7, Arrêté du Gouvernement portant réglementation sur la collecte des eaux urbaines résiduaires, 15 octobre 1998, M. B. 15/12/1998)

¹⁸⁹ Notons que certains états européens ont prévu l'indemnisation des risques technologiques à charges des exploitants des ouvrages et installations qui produisent ces risques dans le cadre du principe pollueur-payeur (JEGOUZO Y, 2000, p. 102).

¹⁹⁰ Anciennement « zone inondable »

¹⁹¹ Notamment le Décret du 30 avril 1990 sur la protection et l'exploitation des eaux souterraines et des eaux potabilisables, M. B. 30/06/1990

précis, une indemnisation est prévue à charge de l'exploitant de la prise d'eau¹⁹² ou de la Région¹⁹³.

Par contre, un terrain situé dans une telle zone de protection, s'il change d'affectation et devient non urbanisable, n'aura pas droit à une indemnisation au titre de l'article 70 du CWATUP.

l) Les exceptions en droit flamand

Le décret flamand portant organisation de l'aménagement du territoire reprend en grande partie les exceptions prévues en droit wallon mais en ajoute deux¹⁹⁴ :

- en cas de refus d'une demande de modification de la fonction d'un bâtiment ;
- lorsque la moins-value calculée entrant en ligne de compte pour une indemnisation, ne dépasse pas 20% de la valeur du bien au moment de l'acquisition, actualisée jusqu'à la date de naissance du droit à l'indemnisation et majorée des charges et frais.

Ce dernier cas est intéressant puisqu'il permet de ne pas indemniser les propriétaires d'une parcelle lorsque la diminution de valeur n'est pas de grande importance. Il serait intéressant d'inclure cette exception dans le texte de l'article 70.

1.6.3. Le remembrement

Le remembrement-relotissement, tel qu'il est organisé par le CWATUP, est une institution originale, proche à la fois de l'expropriation pour cause d'utilité publique et du remembrement légal des biens ruraux. Il est toutefois peu connu dans la pratique et l'absence de jurisprudence en la matière nous le confirme. Pourtant, ce procédé a le mérite de concilier, autant que faire se peut, les exigences de l'intérêt public avec le respect de la liberté individuelle. A ce titre, nous pouvons le considérer comme un outil utile à l'aménagement du territoire et qui permettrait à la Région d'éviter, dans le cadre de la révision des plans de secteur, de verser des indemnités en compensant les plus-values et les moins-values.

Comme nous l'avons vu, ce système est utilisé dans les pays européens afin d'établir une compensation entre les propriétaires privés, suite aux changements d'affectation de leur bien. Nous retrouvons également ce système en Région bruxelloise¹⁹⁵ et en Région flamande¹⁹⁶ mais comme en Wallonie, aucune application n'en a encore été faite. Nous estimons cependant utile d'en détailler ci-dessous les grands principes.

1.6.3.1. La notion de remembrement et de relotissement

Le remembrement¹⁹⁷ et le relotissement sont des «opérations juridiques visant, par un transfert du droit de propriété, à la rationalisation des limites géographiques de la propriété foncière, dans un but économique, esthétique ou de salubrité » (DELIEGE A., 1973, p. 167).

Le *remembrement* conserve à chacun des anciens propriétaires un droit de propriété sur une parcelle dont les limites ou la localisation auront été modifiées.

¹⁹² Article 13, Décret sur la protection et l'exploitation des eaux souterraines et des eaux potabilisables, 30 avril 1999, M. B. 30/06/1990

¹⁹³ Article 15, *ibid.*

¹⁹⁴ Article 84, §4, *ibid.*

¹⁹⁵ Articles 80 à 83, Ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme, 29 août 1991, M.B. 07/10/199

¹⁹⁶ Article 78 à 83, Décret portant organisation de l'aménagement du territoire, 18 mai 1999, M.B. 08/06/1999

¹⁹⁷ Il ne faut pas confondre avec le remembrement légal des biens ruraux, organisé par la loi du 22 juillet 1970.

Le *relotissement*, quant à lui, peut faire disparaître le droit de propriété dans le chef de certains des anciens propriétaires. Il peut aboutir à la réunion des diverses parcelles en un seul et même lot¹⁹⁸.

Ainsi, à titre d'exemple, s'il y a quatre parcelles appartenant à quatre propriétaires différents, après remembrement, les quatre propriétaires seront propriétaires chacun d'une parcelle nouvelle substituée à l'ancienne. En cas de relotissement, il se pourra qu'après il n'y ait plus qu'une parcelle appartenant à un seul propriétaire, les trois autres ayant été évincés.

Le remembrement est une altération peu importante du droit de propriété. La situation du propriétaire sera sensiblement la même après le remembrement qu'avant. Par contre, le relotissement suppose l'éviction de certains propriétaires. Dans cette mesure, il s'apparente donc à l'expropriation.

1.6.3.2. L'intérêt de ces opérations

En matière d'aménagement du sol, selon les travaux préparatoires¹⁹⁹, le CWATUP ne peut décréter le relotissement et le remembrement que des immeubles bâtis ou non bâtis, situés en dehors des zones affectées à l'agriculture, étant entendu qu'elle s'applique aussi bien aux immeubles utilisés à des fins commerciales et industrielles, qu'à ceux affectés à la résidence. Le remembrement ou le relotissement peut être effectué alors même qu'il n'intéresse que des particuliers et qu'aucun bien ne serait incorporé dans le domaine des pouvoirs publics.

« Fondamentalement, le remembrement-relotissement tend à maintenir le propriétaire sur son bien et à favoriser son activité par *une* rationalisation des limites géographiques du fonds : il crée les conditions de mise en valeur du fonds mais laisse au propriétaire la charge de les exploiter » (DELIEGE A., 1973, p. 171). Par conséquent, pour être efficace, cette double opération suppose la collaboration des propriétaires et, le plus souvent, le respect de la destination première du bien.

Cette opération constitue donc un outil de politique foncière efficace et économique lorsque ces conditions sont réunies et que des prescriptions urbanistiques adéquates l'accompagne. En effet, la majorité des règlements d'indemnités s'y opère en nature (indemnisation indirecte).

Cette technique favorisera « le lotissement dans les communes dont le noyau urbain s'étend ou qui désirent valoriser des espaces libres destinés à la construction. En outre, dans les zones affectées à l'industrie, elle permettra une découpe fonctionnelle du sol » (DELIEGE A., 1973, p. 172).

De plus, le remembrement-relotissement permettra de supprimer des enclaves et de rectifier des limites de jardins permettant ainsi aux propriétaires de jouir davantage de leur bien. Cette opération sert donc tant l'intérêt général que l'intérêt particulier (DELIEGE A., 1973, p. 172).

Le remembrement et le relotissement en matière d'aménagement du sol existe depuis le 2 décembre 1946²⁰⁰. Toutefois, on a davantage procédé au remembrement en matière rurale qu'en matière d'aménagement du territoire. Vous trouverez en annexe un exposé sur la procédure applicable en matière de remembrement légal des biens ruraux.

¹⁹⁸ Doc. Parl. Sénat, Session 1958-1959, n° 124, p. 64

¹⁹⁹ Doc. Parl., Sénat, Session 1958-1959, n° 124, pp. 64-65

²⁰⁰ Arrêté-Loi concernant l'Urbanisme, 02/12/1946, M.B. 26/12/1946

1.6.3.3. Les précisions à apporter au texte actuel

m) Le champ d'application

Les travaux préparatoires précisent que les dispositions en matière de remembrement prévues dans le CWATUP ne sont applicables qu'aux immeubles construits ou non, situés en dehors des zones affectées à l'agriculture, étant entendu qu'il peut s'appliquer tout aussi bien aux immeubles utilisés à des fins commerciales et industrielles qu'à ceux affectés à la résidence²⁰¹.

Il existe une inadéquation d'une part entre le texte actuel et son interprétation à la lecture des travaux préparatoires et, d'autre part, les objectifs du Gouvernement existe. Tel que le système est prévu un échange de terrains dans lequel est impliqué un terrain agricole s'avère incompatible avec l'interprétation donnée au texte. Dès lors, il faudrait préciser que le remembrement-relotissement peut se réaliser dans toutes les zones. Toutefois, si cet échange met en péril l'exploitation économique des biens ruraux, il ne pourra avoir lieu. De cette manière, on éviterait d'interférer avec les apports que la législation en matière de remembrement des biens ruraux apporte à la structure agraire.

n) La fixation des périmètres de remembrement et de relotissement

En Région wallonne, les plans de remembrement et de relotissement sont liés à l'adoption d'un plan communal d'aménagement. Les opérations se déroulent donc au niveau communal. Les communes décident donc librement de l'instauration d'un périmètre de remembrement et de relotissement moyennant l'accord du Gouvernement. L'initiative leur appartient. Si le remembrement et le relotissement servent comme outils évitant au Gouvernement d'indemniser les moins-values et de récupérer les plus-values, il faudrait prévoir la possibilité pour le Gouvernement d'imposer aux communes l'élaboration d'un PCA fixant des périmètres de remembrement et de relotissement. Une telle disposition serait introduite dans Titre III, Chapitre III, Section 5 « Elaboration et révision par le Gouvernement » du CWATUP²⁰². A noter toutefois que l'article 47 du CWATUP permet déjà au Gouvernement d'imposer aux communes d'adopter dans un certain délai un ou des plans communaux d'aménagement.

La Région flamande, quant à elle, a prévu à l'article 78 du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire²⁰³ que les plans de remembrement et de relotissement seront établis conjointement avec un plan d'exécution spatial. Les opérations de remembrement et de relotissement peuvent donc se dérouler à trois niveaux : régional, provincial ou communal. Un système semblable pourrait être transposé en Région wallonne. Il suffirait de prévoir la possibilité de fixer directement dans les plans de secteur les périmètres de remembrement et de relotissement. De cette manière, le Gouvernement pourrait fixer ces périmètres en même temps que la révision des zones des plans de secteur. De cette façon, il ne devrait pas attendre que les communes adoptent dans un plan communal d'aménagement et qu'il soit approuvé. Toutefois, prévoir ces périmètres dans les plans de secteur entraînerait une perte de précision.

o) L'avertissement des propriétaires

Comme le prévoit l'article 78 du décret flamand portant organisation de l'aménagement du territoire du 18 mai 1999²⁰⁴, le législateur devrait prévoir un système d'information des

²⁰¹ Doc. Parl., Sénat, Session 1958-1959, n° 124, pp. 64-65

²⁰² Notons que l'avant-projet d'optimisation du CWATUP a prévu ce cas (article 54).

²⁰³ Moniteur belge du 08/06/1999

²⁰⁴ Moniteur belge du 08/06/1999

propriétaires d'un terrain se situant dans une zone de remembrement. En Flandre, il est prévu que les propriétaires des parcelles situées dans le périmètre du plan de remembrement ou de relotissement, sont avertis par lettre recommandée à leur domicile avant le début de l'enquête publique par l'autorité qui établit provisoirement le projet de plan, du dépôt du projet de plan à la maison communale, pour consultation. De cette manière, l'avis des propriétaires concernés peut être pris en compte et peut faciliter les opérations d'échanges ultérieures.

p) La soulte

Aucune disposition du CWATUP ne prévoit comment la soulte est fixée, quelles seront les valeurs prises en compte, ... Il est juste stipulé que le propriétaire peut se voir attribuer une soulte. Afin que le remembrement puisse servir lors des révisions des plans de secteur, le législateur devrait prévoir des dispositions relatives à cette soulte.

En matière de remembrement légal de biens ruraux, une soulte peut être verser à tout propriétaire qui se voit attribuer un terrain dont la valeur est inférieure à son apport initial. Inversement, un propriétaire qui reçoit un terrain d'une valeur supérieure à son apport est redevable d'une soulte. La soulte ne pourrait pas dépasser 5% de la valeur en parcelles qui aurait dû leur être attribuée²⁰⁵.

Concernant les valeurs en prendre en compte, la valeur vénale c'est-à-dire la valeur de vente du terrain sera prise en compte. Ainsi pour calculer si le propriétaire doit verser ou a droit à une soulte, il faut comparer la valeur vénale du terrain qu'il possédait avant les opérations du remembrement et avant la modification du plan de secteur avec la valeur vénale du terrain remembré, nouvelle affectation.

Cette valeur doit s'apprécier in concreto en fonction de différents éléments. Les facteurs déterminant la valeur d'un terrain varie en fonction de l'affectation du terrain : à bâtir ou de culture. Pour ce qui concerne le terrain à bâtir, doivent être pris en compte la façade, la surface, la nature du sol, la situation par rapport aux centres urbains, et les facilités de communications, les possibilités du ravitaillement, les écoles, le voisinage, le site, la vue, l'orientation. La valeur de la terre de culture, quant à elle, est influencée par sa situation, ses possibilités d'accès, la qualité du sol, la configuration de la parcelle, son orientation, son relief et éventuellement le drainage de la parcelle (WINSSINGER G., 1968, p. 6).

Ne sera pas pris en compte la valeur d'avenir, de convenance et d'affection.

q) La vente du bien

Comme nous l'avons déjà précisé, le propriétaire d'un terrain peut préférer recevoir une indemnité en argent plutôt qu'un nouveau bien. Dans ce cas, soit les pouvoirs publics achètent le bien au propriétaire, soit ils décident de le laisser au propriétaire.

Il serait souhaitable de coupler le remembrement d'une taxe sur les plus-values d'urbanisation qui s'appliquerait inévitablement aux propriétaires ayant refusé l'échange de terrains et qui auraient engrangé par le changement d'affectation une plus-value. Dans le cas inverse, une indemnisation des moins-values doit être envisagée.

²⁰⁵ Article 28, al.2, Loi relative au remembrement légal de biens ruraux, 22 juillet 1970, M.B. 4/09/1970)

1.6.3.4. La mise en œuvre d'un tel système

r) La modification des plans de secteur

En suivant la procédure prévue aux articles 42 et suivants, le législateur wallon va changer l'affectation de certaines zones, parties de zones, de certains terrains touchant ainsi directement au patrimoine immobilier des propriétaires.

Certains vont, de ce fait, passer d'une zone non urbanisable à une zone urbanisable et inversement.

s) L'élaboration d'un PCA

Comme le prévoit l'article 49, 4° du CWATUP, les opérations de remembrement sont liées à celles des plans communaux d'aménagement. Dès lors, pour que des terrains puissent faire l'objet d'un remembrement, un PCA précisant les terrains pouvant faire l'objet d'une telle opération doit être adopté.

Suite à l'adoption des plans de secteur, le Gouvernement devra imposer aux communes d'adopter un plan communal d'aménagement permettant des réaliser des opérations de remembrement sur les terrains qui ont changé d'affectation²⁰⁶.

t) L'avertissement des propriétaires

Les propriétaires d'un terrain se situant dans une zone de remembrement sont avertis par lettre recommandée à leur domicile avant que le PCA ne soit définitivement adopté. De cette manière, ils auront la possibilité d'aller consulter le projet de PCA et le cas échéant, émettre des réclamations.

u) Les attitudes du propriétaire

Lorsqu'un propriétaire voit son bien repris dans une zone de remembrement, il a le choix entre deux attitudes:

- Soit il refuse aux risques de se faire exproprier²⁰⁷. Le cas échéant, nous retombons sur les règles applicables en matière d'expropriation avec les inconvénients que cette procédure comporte.
- Soit il consent aux opérations et un acte amiable de remembrement est signé normalement à l'initiative du comité d'acquisition²⁰⁸.

Le propriétaire n'est pas obligé d'accepter un nouveau lot²⁰⁹. Il peut préférer recevoir une indemnité en argent plutôt qu'un nouveau bien. Dans ce cas, le bien devient la propriété du pouvoir chargé du remembrement. Celle-ci pourra décider de le remettre en vente ou de le conserver.

Nous observons donc que lors de l'élaboration du PCA déterminant les zones de remembrement, les autorités communales ont tout intérêt à prendre en compte les avis des propriétaires concernés. Une collaboration entre les pouvoirs publics et les propriétaires est un élément essentiel si nous voulons que le remembrement soit efficace. En effet, si le propriétaire ne consent pas aux opérations, il peut se voir exproprier ou demander une indemnité en argent. Dans les deux cas, les pouvoirs publics seront appelés à verser une

²⁰⁶ L'avant-projet de décret d'optimisation du CWATUP prévoit que le Gouvernement pourra décider de procéder à la rédaction des plans communaux nécessaires.

²⁰⁷ Article 58 CWATUP

²⁰⁸ Article 66 CWATUP

²⁰⁹ Doc. Parl., Sénat 1958-1959, n° 124, p. 64

somme qui sera, de toute façon, supérieure à celle qu'il aurait du verser en tant qu'indemnités de moins-values d'urbanisme si aucune opération de remembrement n'avait eu lieu. D'où la nécessité de coupler les opérations de remembrement et de relotissement d'une taxe sur les plus-values d'urbanisme. Dans une telle hypothèse, les personnes qui ne veulent pas participer aux opérations de remembrement, se verront taxées.

v) *L'acte de remembrement*

Le transfert de propriété s'effectue lors de la signature d'un acte de remembrement. Ce dernier formera titre de la propriété et des droits réels et de créances relatifs au bien remembré. Il ne peut être assimilé à un acte authentique car les intéressés n'y comparaissent pas.

w) *La soulte*

Lorsque l'ancien bien a une valeur supérieure au nouveau bien, le propriétaire peut se voir attribuer une soulte. Inversement, si l'ancien lot a une valeur inférieure au nouveau, le propriétaire devra verser une soulte. Le versement des soultes s'effectue par et au Comité d'acquisition d'immeubles.

2. LA RECUPERATION DES PLUS-VALUES LIEES AUX PLANS D'AMENAGEMENT

Les plans d'aménagement ont notamment comme effet de réduire les potentialités du droit de propriété sur un immeuble, dans la mesure où ils réglementent ce qu'il est possible d'y faire. Se pose alors le problème de l'indemnisation qui a été développé dans le chapitre précédent. D'un autre côté, il y a des cas, où ces plans peuvent augmenter les potentialités d'un terrain. Il s'agit par exemple du cas où un terrain passe d'une zone non urbanisable à une zone urbanisable. Le terrain connaît donc une plus-value. Les pouvoirs publics vont, dès lors, essayer de récupérer une partie de cette plus-value. Rappelons qu'une plus-value n'est pas uniquement due aux changements d'affectation d'un terrain. L'équipement d'un terrain engendre également une plus-value.

Dans les différents pays européens, la puissance publique récupère généralement, bien qu'incomplètement parce qu'indirectement, les plus-values que ses interventions (planification, équipements publics, ...) engendrent. D'une part, ils obligent leurs bénéficiaires à participer aux charges d'équipement d'urbanisation²¹⁰; d'autre part, ils imposent fiscalement, leurs revenus et bénéfices fonciers. Dans ce chapitre, nous ne nous attacherons qu'aux plus-values liées aux plans d'aménagement.

En règle générale, la plus-value n'est imposée que lorsqu'elle est réalisée c'est-à-dire lorsqu'il y a eu cession du bien immeuble (vente, transfert du patrimoine privé dans le patrimoine commercial, ...). En Belgique également, les plus-values réalisées sont taxées dans le cadre de la taxation sur les revenus en tant que revenus divers²¹¹. Certains Etats européens taxent toutefois la plus-value latente. Ces procédés de taxation n'ont pas comme but premier la récupération de plus-values liées aux plans d'aménagement. Des mesures fiscales spécifiques à ces plus-values sont rares.

²¹⁰ Certains Etats européens ont, en effet, instaurés des mécanismes, fiscaux en général, qui leur permet de récupérer auprès des propriétaires fonciers, des aménageurs, des constructeurs, ... (BOUSCARY O., 1984, p. 381).

²¹¹ Article 90, 8°, CIR/1992

Rappelons que dans le cadre de l'indemnisation indirecte, nous avons déjà développé des mécanismes qui permettaient de récupérer ces plus-values en établissant un équilibre avec les moins-values (péréquation, échange de droits de construire).

2.1. LA TAXATION DES PLUS-VALUES D'URBANISME EN EUROPE

Plusieurs Etats européens ont institué une taxe qui essaye de récupérer directement la plus-value liée aux plans d'aménagement, du moins partiellement. La difficulté de l'analyse résulte moins des différences de législation et de réglementation de pays à pays, que de la diversité des situations. En effet, la plus-value peut être imposée en totalité ou en partie, selon une méthode forfaitaire ou par une évaluation réelle en prenant en compte ou non l'érosion monétaire. L'impôt peut être perçu au profit de l'Etat, d'une région ou d'une collectivité locale. Il peut également être perçu au moment où la plus-value est réalisée, lors du changement d'affectation (*Flandre, Danemark*) ou encore, lors de la délivrance d'une autorisation (*Grande-Bretagne, France, Italie*). Enfin, le régime applicable varie, selon qu'il s'agit d'Etat unitaire ou d'Etat fédéral, de particuliers ou d'entreprises, de personnes morales ou de personnes physiques.

Notre analyse se limitera donc à l'étude de quelques pays européens.

2.1.1. Le Danemark²¹²

En 1992, Le parlement danois a adopté une loi sur la planification foncière instituant des dispositions spécifiques aux zones côtières, et procédant à une distinction entre zones urbaines et zones rurales. La taxation des plus-values de cessions sur les terres agricoles s'inscrit dans un dispositif législatif cohérent et relativement rigide qui interdit, par exemple, en zone rurale, l'édification de constructions autres que celles destinées à l'agriculture ou à la sylviculture, ainsi que le changement d'affectation des bâtiments existants. Des plans communaux déterminent l'affectation des terrains susceptibles d'être urbanisés.

La structure des taux de la taxe foncière est favorable aux propriétaires de terres agricoles : le taux de la taxe foncière applicable en zone urbaine est de 10 à 20 fois supérieures à celui concernant les biens situés en zone rurale. La fiscalité encourage donc les propriétaires à ne pas demander le classement de leurs biens en zone urbaine. La taxe d'urbanisation n'est que l'une des pièces d'un dispositif global tendant à préserver la terre agricole. Le Danemark part en effet du principe que le terrain est un bien rare et non reproductible.

La base d'imposition de la taxe d'urbanisation résulte de la différence entre le prix de vente des terrains urbanisables et la valeur initiale de la terre agricole (fixée à partir de la valeur locative cadastrale). Le taux de la taxe est élevé puisqu'il varie de 40% pour les transactions d'un montant inférieur à 200.00 couronnes (soit environ 1.000.000 BEF) à 60% pour les transactions d'un montant supérieur à ce plafond. La taxe est exigible *dès le changement de statut des terrains*, avant même leur urbanisation. Elle est perçue par les communes qui conservent 50% de son montant. Le reste retourne à l'Etat.

Ce mode de taxation des plus-values pénalise fortement le changement d'affectation des terres. En outre, il s'avère, qu'en pratique, les évaluations du prix de la terre agricole par l'administration sont inférieures à sa valeur réelle. Pour calculer l'assiette de la taxe, on recourt, en effet, à la valeur locative cadastrale laquelle est moins élevée que la valeur du marché. Ceci a pour effet de majorer l'assiette de la taxe et d'accroître, par conséquent, le produit de l'impôt.

²¹² Rapport d'info 415-1997/1998, « La gestion des espaces périurbains », Commission des Affaires économiques et du Plan, Sénat français

Ce système de taxation pénalise d'autant plus le changement d'affectation des terres que la taxe est applicable non seulement aux particuliers, mais aussi aux communes qui réalisent des ventes de terrains agricoles à des fins d'urbanisation. En outre, si elles procèdent à une modification du plan d'aménagement, les communes peuvent être obligées par les propriétaires de terrains frappés d'une taxe d'urbanisation à les racheter. En conséquence, ces collectivités sont fortement incitées à ne pas modifier le zonage qui relève de leur compétence.

2.1.2. La Grande-Bretagne

« Les diverses tentatives législatives de taxation des plus-values foncières s'inscrivaient dans le contexte d'une approche verticale de la planification urbaine. Dans le cadre d'une telle approche, le plan avait pour tâche d'exprimer une conception intégrée et consensuelle de la structure d'une ville, et s'accompagnait d'un financement essentiellement public de la production des biens d'équipement et d'infrastructure. Une telle approche avait pour présupposés à la fois :

- L'existence d'un intérêt public objectif univoque et consensuel ;
- La maîtrise par l'autorité chargée de l'élaboration du plan des ressources nécessaires à sa mise en œuvre (*command*) ainsi que sa capacité à contrôler les modalités de cette mise en œuvre (*control*) » (GALEY M., 1999, p. 170).

En pratique, lors de la demande de permis d'aménager, l'autorité locale d'urbanisme négocie au cas par cas l'obtention de gains d'aménagement (*planning gains*), sous forme de contributions à la construction d'infrastructures et d'équipements publics. Cette pratique s'est développée au cours des années 80 comme la pierre angulaire du système de la planification urbaine outre-Manche (GALEY M., 1999, p. 170).

2.1.2.1. Les tentatives législatives de taxation des plus-values foncières

Différentes tentatives de récupération des plus-values foncières au moyen d'une taxe²¹³ ont été faites mais sans succès. Il s'agissait de « mettre les collectivités locales en position d'exercer un monopole de la production des terrains à bâtir ». Introduit à chaque fois par un gouvernement travailliste, ces dispositions ont toujours procédé de la volonté de substituer les collectivités locales à la pleine propriété dans le rôle que cette dernière jouait auparavant du fait des particularités de la structure foncière en Grande-Bretagne » (GALEY M., 1999, p. 171).

L'idée était que d'une part, l'octroi d'un permis d'aménager était lié à l'obligation pour le propriétaire du fonds bénéficiaire de payer une taxe d'un montant équivalent à un pourcentage plus ou moins important²¹⁴ de la différence entre sa valeur agricole et sa valeur de terrain à bâtir. D'autre part, les collectivités locales étaient investies d'une large faculté d'exproprier, soit indirectement par l'intermédiaire d'une agence foncière²¹⁵, soit directement²¹⁶.

Les différents essais ont tous révélé le même type de faiblesses: « la poursuite des transactions privées à des prix proches de la valeur des terrains à bâtir, le dispositif fiscal étant généralement répercuté sur l'acquéreur final ; faible rendement de l'impôt institué ; sous-utilisation du mécanisme d'acquisition foncière par les collectivités locales » (GALEY

²¹³ Town and Country Planning Act (TCPA) 1947, Land Commission Act 1967, Community Land Act 1975

²¹⁴ Ce pourcentage étant soit fixé directement à 100% (comme en 1947), soit à 40% dans un premier temps, avec le projet d'une augmentation progressive jusqu'à 100%.

²¹⁵ TCPA 1947, Land Commission Act 1967

²¹⁶ Land Community Act 1970

M., 1999, p. 171). Les systèmes mis en place ne sont jamais restés en vigueur plus de trois ans.

2.1.2.2. La taxation négociée des plus-values à l'occasion de l'octroi d'un permis d'aménager

Les autorités locales négociaient dans la pratique au coup par coup des gains d'aménagement à l'occasion de l'octroi d'un permis d'aménager. Ce développement a été favorisé par divers facteurs à la fois économiques et idéologiques.

« D'une part, aux échecs successifs des tentatives législatives de faire de la taxation des plus-values l'instrument d'une politique d'aménagement, se sont ajoutées les « coupes sombres » opérées par le gouvernement central dans le budget des collectivités locales durant les années 80. Cette évolution s'est accompagnée de l'affirmation d'une idéologie libérale préconisant le transfert vers les aménageurs privés du coût de certaines interventions de la collectivité publique » (GALEY M., 1999, p. 171). Cette technique permet, outre le financement d'équipements collectifs, de récupérer la plus-value qu'un terrain aurait « bénéficiée » suite à son classement en zone aedificandi. Un système équivalent existe d'ailleurs en France.

En pratique, le permis d'aménager est subordonné à la conclusion, par voie d'obligations contractuelles, d'une convention préalablement négociée avec le demandeur. Des dérives ont toutefois été observées. Ainsi, des aménageurs (de grandes surfaces commerciales par exemple) assortissent fréquemment leur demande de permis de propositions de contribution dépourvue de tout lien, ou n'ayant qu'un lien ténu avec leur projet d'aménagement dans le seul but de supplanter un concurrent dans l'obtention du permis convoité²¹⁷. Le gouvernement est intervenu et a édicté, dans une circulaire²¹⁸ récente, une série de directives visant à empêcher la vente ou l'achat de permis d'aménager. Et enfin, des propositions de réformes allant dans le même sens ont été également formulées par le *Planning and Environmental Law Reform Working Group* dans un rapport récent²¹⁹ (GALEY M., 1999, p. 175).

Notons qu'appliquer une telle taxe, perçue au moment de la délivrance d'un permis de bâtir ou de lotir, serait en contradiction avec la taxe sur les terrains à bâtir non bâtis qui incitent les propriétaires à construire sur leurs terrains.

2.1.3. Les Pays-Bas²²⁰

Rappelons que les Pays-Bas pratiquent une politique de production foncière caractérisé par un rôle essentiel de la puissance publique dans la production des terrains à bâtir. Toutefois, dans le cas où un terrain, qui n'appartiendrait pas aux pouvoirs publics, serait urbanisé, une taxe a été instaurée.

Depuis 1986, les plus-values de cessions liées à l'*urbanisation* des terres agricoles réalisées aux Pays-Bas sont en effet soumises à une taxation spécifique, lorsque cette urbanisation intervient moins de six ans après la vente.

²¹⁷ En droit anglais, il n'est pas nécessaire d'être propriétaire pour constituer une demande de permis d'aménager. Ainsi, la Haute Cour a jugé que toute personne disposant d'un espoir d'acquérir un intérêt sur le sol peut formuler et obtenir une demande permis sur le terrain d'autrui (GALEY M., 1999, p. 144)

²¹⁸ Department of Environment, Circular 1/97, planning obligation, §6

²¹⁹ «Planning Obligations – Planning and Environment Law Reform Working Groups, 1999, JPL, p. 113

²²⁰ Rapport d'info 415-1997/1998, « La gestion des espaces périurbains », Commission des Affaires économiques et du Plan, Sénat français

La base d'imposition résulte de la différence entre le prix de vente des terres urbanisables et leur valeur agricole initiale. Le taux d'imposition de la plus-value est de 45%, versé à l'Etat.

Est exonérée de la taxe, l'exploitant qui rachète une surface de terre égale à celle qu'il a cédée dans les trois ans qui suivent la vente initiale. Ce système est donc, en première analyse, fortement pénalisant pour les vendeurs. En réalité, il comporte des aménagements importants qui en diminuent la portée.

En premier lieu, un mécanisme transitoire a été mis au point afin de ne pas taxer les plus-values qui auraient pu être réalisées avant 1986. A cette fin, les agriculteurs ont demandé à l'administration fiscale de constater qu'entre 1986 et 1992, leurs terres auraient pu changer de destination avec l'édiction du système d'imposition. La taxation ne s'applique donc pas aux terrains qui étaient urbanisables avant 1986.

En second lieu, la taxation ne s'applique que si les terrains initialement agricoles sont urbanisés au cours des six années qui suivent la vente. Or, il semble que bon nombre d'agriculteurs tirent avantage de cette disposition pour anticiper le changement de destination. Ils vendent leurs terres et continuent de les exploiter durant six ans afin d'échapper à l'impôt lors de l'urbanisation qui survient la septième année.

En troisième lieu, les agriculteurs bénéficient d'exonérations substantielles sur la base d'imposition. Celles-ci varient de 20.000 florins (soit environ 360.000 BEF) si l'agriculteur a moins de 55 ans, à 45.000 florins (soit environ 820.000 BEF) si l'agriculteur a plus de 55 ans.

Le système de taxation néerlandais est donc, en pratique moins dissuasif que le système danois. Les pouvoirs publics envisagent d'ailleurs son renforcement.

2.2. LE CAS BELGE

2.2.1. Le problème de compétence en matière de taxation des plus-values

Comme la plupart des pays européens, la Belgique a un système de taxation des plus-values réalisées, imposés dans le cadre de l'impôt sur les revenus. Cet impôt est de compétence fédérale, ce qui complique la situation. En effet, bon nombre d'Etats européens utilisent cet impôt afin de récupérer les plus-values que les terrains ont engendrées à la suite d'un changement d'affectation. Chez nous, la compétence en matière d'aménagement du territoire est une compétence régionale de sorte que la Région ne peut utiliser un tel impôt pour récupérer ces plus-values.

La Région dispose cependant d'une compétence fiscale propre en vertu de l'article 170, §2 de la Constitution²²¹. Toutefois, le législateur fédéral peut déterminer quels impôts ne peuvent être levés par les Régions. En outre, les Régions ne sont pas autorisées à percevoir des impôts à l'égard des matières qui font l'objet d'un impôt fédéral²²². Elles ne peuvent taxer que des matières « vierges ».

L'article 90, 8° du Code des Impôts sur les Revenus instaure une taxe sur les plus-values d'immeuble. La taxe touche l'accroissement de la valeur de biens immobiliers suite à la vente de l'immeuble. La matière imposable est la plus-value « réalisée », c'est-à-dire qui frappe un revenu effectivement perçu qui doit être déclaré²²³. Comme nous l'avons déjà fait

²²¹ Article 170, §2, Constitution : « Aucun impôt au profit de la communauté ou de la région ne peut être établi que par un décret ou une règle visée à l'article 135. La loi détermine, relativement aux impositions visées à l'alinéa 1^{er}, les exceptions dont la nécessité est démontrée.

²²² Article 11, alinéa 3, Loi spéciale du 16 janvier 1989, M. B. 17/01/1989

²²³ Cour d'Arbitrage, 5 juillet 2000

remarquer, cette taxe est versée à l'Etat fédéral. Elle n'est donc pas destinée aux Régions qui ne peuvent l'utiliser pour récupérer les plus-values d'urbanisme.

La seule solution consiste donc à trouver une matière imposable autre que celle de la taxe fédérale. La Flandre a instauré une taxe sur les plus-values d'urbanisme ayant comme matière imposable l'accroissement de la valeur d'un bien immobilier suite à une intervention de l'autorité régionale compétente en matière d'aménagement du territoire. Une telle matière ne fait l'objet d'aucun impôt fédéral de sorte que la Région est compétente pour lever une telle taxe.

Nous allons développer la taxe instaurée en Flandre mais avant cela, nous exposerons la tentative de taxation des plus-values d'urbanisme introduit dans la loi du 22 décembre 1977.

2.2.2. Première tentative de taxation des plus-values d'urbanisme : la loi du 22 décembre 1977

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 déterminées par un plan de secteur à l'exclusion des parcelles situées dans un groupe d'habitations ou une partie agglomérée, et qui sont aliénées 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 1^{er} octobre 1977²²⁴. Cette nouvelle loi devait servir à « compenser le paiement dû par les pouvoirs publics pour les moins-values résultant des interdictions de bâtir des plans de secteur » (HAMBYE B., 1978, p. 634). A l'époque, l'idée était donc bien de récupérer les plus-values d'urbanisme via l'impôt sur les revenus.

La taxe est perçue au taux de 33% lorsque les biens qui s'y rapportent ont été aliénés dans les dix premières années du délai de seize ans et à 16,5% lorsque les biens ont été aliénés dans les six dernières années du délai de seize ans (DONNAY M., 1978, p. 142).

Cette modification législative qui a fait couler beaucoup d'encre a été rapportée par l'arrêté royal n° 2 du 15 février 1982, confirmé par la loi du 1^{er} 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, n'est plus placé sur le marché immobilier » (HAUMONT F., 1999, p. 80). Ce système a dès lors été abandonné.

2.2.3. La taxe sur les plus-values d'urbanisme instituée en Flandre²²⁵

2.2.3.1. Les objectifs

Le décret du Conseil flamand du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire²²⁶ établit, en ses articles 87 à 91, une *taxe sur les bénéfices résultant de la planification spatiale*. Ce nouveau décret d'organisation de l'aménagement du territoire

²²⁴ Ancien article 67, 7°, c, du Code des impôts sur les revenus

²²⁵ Le thème de la taxe sur les plus-values d'urbanisme en Flandre a fait l'objet d'une discussion avec M. Léo Van der Vliet, fonctionnaire de l'Administration de l'Aménagement du territoire (AROHM) ayant collaboré à la rédaction du décret afférent.

²²⁶ Moniteur belge du 8/06/1999

s'inscrit à la suite du Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen²²⁷ (RSV), dont les principaux objectifs sont les suivants : le maintien des espaces ouverts, la « protection » des zones naturelles et peu bâties et la promotion d'une forte densité urbaine.

La taxe sur les bénéfices résultant de la planification spatiale a été introduite afin d'instaurer un équilibre (voire à l'origine des travaux parlementaires, un parallélisme) entre, d'une part, les bénéficiaires, et, d'autre part, les dommages résultant de la planification²²⁸. En effet, le gouvernement flamand, tout à son honneur, trouvait logique que « si une autorité doit indemniser le dommage causé par un plan d'aménagement du territoire, elle peut également prétendre à une partie des *bénéfices* lorsque, dans le même contexte, une parcelle subit une plus-value substantielle » (DE KEUSTER, 1999, p. 6). Il apparaît toutefois que la logique financière est différente car le but premier de la taxation n'est pas de financer l'indemnisation, mais plutôt de compenser les communes rurales dont le développement est entravé par le RSV car, comme nous le verrons ci-dessous, les principaux bénéficiaires de la taxe correspondent aux communes faiblement urbanisées. Signalons que cette situation tient à un compromis politique entre les deux partenaires du SP et du CVP. En effet, le relatif consensus sur la nécessité de limiter l'urbanisation des communes rurales a conduit le CVP, plutôt ruraliste, à exiger certaines compensations.

2.2.3.2. Le principe

La réalisation des objectifs du RSV s'effectuera via des plans d'exécution spatiale (Ruimtelijke Uitvoeringsplannen). Chaque plan d'exécution contient notamment un plan graphique et les prescriptions urbanistiques s'y rapportant. Suite à l'entrée en vigueur d'un tel plan, la taxe est due lorsque une parcelle entre en ligne de compte pour un permis de bâtir ou de lotir, alors que la veille de l'entrée en vigueur de ce plan, la parcelle en question n'entrait pas en ligne de compte²²⁹.

Cette taxe est, donc, le pendant de l'indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale²³⁰. Pour qu'elle soit due, il faut :

- l'entrée en vigueur d'un plan d'exécution spatiale : en Région flamande, des plans d'exécution spatiale sont établis à trois niveaux :
 - des plans d'exécution spatiale régionaux pour une partie ou plusieurs parties du territoire de la Région ;
 - des plans d'exécution spatiale provinciaux pour une partie ou plusieurs parties du territoire de la province ;
 - des plans d'exécution spatiale communaux pour une partie ou plusieurs parties du territoire de la commune.

²²⁷ Le RSV, schéma de structure d'aménagement, contrairement au SDER, contient un volet obligatoire, directeur et informatif. Il ne peut être dérogé au volet obligatoire. Le volet directeur d'un schéma de structure d'aménagement est la partie du schéma de structure à laquelle une autorité ne peut pas déroger lorsqu'elle prend des décisions, à moins qu'il n'y ait des développements imprévus au niveau des besoins territoriaux des différentes activités sociales ou pour des raisons sociales, économiques ou budgétaires urgentes (WERCKX J & SNAET S., 1999, p. 91).

²²⁸ Doc. Parl., Session 1998-1999, Rapport de la commission de l'aménagement du territoire, des travaux publics et des transports, Exposé introductif de Monsieur Steve STEVAERT, 1332, nr. 8, p. 11

²²⁹ Article 88, §1, Décret du Conseil flamand du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, Moniteur belge du 8/06/1999

²³⁰ Article 84, §2, Décret du Conseil flamand du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, Moniteur belge du 8/06/1999

- l'entrée en ligne de compte ou non pour un permis de bâtir ou de lotir : le permis de bâtir ne concerne que le cas de l'article 99, §1, 1°, à savoir : « construire ou ériger sur un terrain une ou plusieurs installations fixes, démolir, reconstruire, transformer ou agrandir une installation fixe existante ou un immeuble existant, à l'exception des travaux de maintenance ou d'entretien ».

La taxation des plus-values étant liée à l'entrée en vigueur d'un plan d'exécution spatiale, aucune application n'a encore été réalisée. En effet, il n'y a aujourd'hui que quelques communes rurales qui ont réalisé leurs plans d'exécution.

2.2.3.3. Les exceptions

Le décret prévoit trois cas où la taxe sur les bénéfices résultant de la planification spatiale n'est pas due. Il s'agit des hypothèses suivantes :

- Lorsqu'un plan d'exécution spatiale est établi pour le bien afin de satisfaire à l'obligation d'indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale telle que définie à l'article 84, §3 (réaffectation du bien). Dans cette hypothèse, il y a une sorte de compensation.
- Lorsque le bien est doté d'une destination d'utilité publique suite à un plan d'exécution spatiale.
- Lors de la réalisation d'un zoning (parc) industriel à caractère public par une personne morale publique.

Les deux premiers cas d'exclusion se justifient par un souci d'équité : il serait injuste de taxer le propriétaire qui ne va pas effectivement tirer un avantage de la plus-value que la modification de destination a apporté à son terrain²³¹.

Concernant le dernier cas d'exemption, M. Steve STEVAERT, Ministre, explique que le gouvernement flamand a voulu s'assurer que sa politique d'aménagement du territoire ne soit pas hypothéquée. L'exemption de la taxe pour les parcs industriels aménagés par les personnes de droit public est la garantie de la concrétisation des propositions contenues dans les schémas d'aménagement du territoire (RSV)²³².

2.2.3.4. Le montant de la taxe

L'article 89 prévoit tout un système, assez lourd, pour déterminer le montant de la taxe.

Ainsi, le montant est fixé forfaitairement à 346 BEF par m². Le choix de la méthode forfaitaire repose, notamment, sur des impératifs de sécurité juridique et d'indépendance de la taxe par rapport au précompte immobilier²³³.

Ce montant forfaitaire est multiplié par un facteur de correction qui varie en fonction du changement de destination de zone. Le montant obtenu est encore une fois multiplié par un facteur de correction en fonction de l'arrondissement auquel appartient la parcelle.

Les facteurs de corrections liés à la modification de la destination sont les suivants :

- 1,74 lorsqu'un terrain en zone forestière ou en zone d'espaces verts passe en zone affectée à l'habitat ;
- 1,24 lorsque le terrain passe d'une zone affectée à l'agriculture à une zone affectée à l'habitat ;
- 1,33 d'une zone affectée à la récréation à une zone affectée à l'habitat ;

²³¹ Doc. Parl., Session 1998-1999, Discussion des articles, 1332, nr. 1, p. 48

²³² Doc. Parl., Session 1998-1999, Exposé introductif, 1332, nr. 8, p. 12

²³³ Doc. Parl., Session 1998-1999, Discussion des articles, 1332, nr. 8, p. 12

- 1,33 d'une zone affectée à l'utilité publique à une zone affectée à l'habitat ;
- 1,33 d'une zone affectée aux entreprises à une zone affectée à l'habitat ;
- 1,41 d'une zone forestière ou une zone d'espaces verts à une zone réservée aux entreprises ;
- 0,83 d'une zone affectée à l'agriculture à une zone réservée aux entreprises ;
- 1 d'une zone affectée à la récréation à une zone réservée aux entreprises ;
- 0,50 d'une zone forestière ou d'une zone d'espaces verts à une zone réservée à la récréation ;
- 0,70 d'une zone affectée à l'agriculture à une zone réservée à la récréation ;
- 0,46 d'une zone forestière ou d'une zone d'espaces verts à une zone réservée à l'agriculture.

Dans ce dernier cas, le montant de la taxe est fixé à 1,12 BEF par m².

Le législateur a encore prévu l'application du tarif le plus élevé dans le cas où une parcelle se situerait à cheval sur plusieurs nouvelles zones.

Comme précisé, les montants sont multipliés par un facteur de correction par arrondissement. Cette correction se base sur une évaluation des disparités de niveaux fonciers entre les arrondissements. Bien qu'il puisse exister de fortes différences entre les niveaux de prix pratiqués au sein d'un même arrondissement, ce sont des raisons pratiques qui expliquent pourquoi des niveaux plus fins n'ont pas été pris en compte. Ces montants sont les suivants :

- 1° pour l'arrondissement de Hasselt : 0,49 ;
- 2° pour l'arrondissement de Maaseik : 0,48 ;
- 3° pour l'arrondissement de Tongres : 0,51 ;
- 4° pour l'arrondissement d'Alost : 0,94 ;
- 5° pour l'arrondissement de Termonde : 0,95 ;
- 6° pour l'arrondissement d'Eeklo : 0,80 ;
- 7° pour l'arrondissement de Gand : 0,94 ;
- 8° pour l'arrondissement d'Oudenaarde : 0,62 ;
- 9° pour l'arrondissement de Sint-Niklaas : 1,08 ;
- 10° pour l'arrondissement de Bruges : 1,21 ;
- 11° pour l'arrondissement de Dixmude : 0,50 ;
- 12° pour l'arrondissement d'Ypres : 0,57 ;
- 13° pour l'arrondissement d'Ostende : 0,94 ;
- 14° pour l'arrondissement de Courtrai : 0,76 ;
- 15° pour l'arrondissement de Roulers : 0,72 ;
- 16° pour l'arrondissement de Tielt : 0,73 ;
- 17° pour l'arrondissement de Furnes : 1,2 ;
- 18° pour l'arrondissement de Hal-vilvorde : 1,34 ;
- 19° pour l'arrondissement de Louvain : 0,98 ;
- 20° pour l'arrondissement d'Anvers : 1,50 ;
- 21° pour l'arrondissement de Malines : 1,02 ;
- 22° pour l'arrondissement de Turnhout : 0,84.

In fine, ce montant est ensuite actualisé à la date à laquelle la taxe est due, en le multipliant par l'indice des prix à la consommation applicable au mois calendrier précédant le jour de l'entrée en vigueur du plan d'exécution et en le divisant par l'indice des prix à la consommation du mois calendrier précédant l'entrée en vigueur du décret dans lequel les tarifs mentionnés au §1 de l'article 89 ont été fixés ou adaptés pour la dernière fois.

Ce système forfaitaire permet à l'autorité et aux propriétaires de se faire une idée précise et sûre de la taille des montants à percevoir ou à payer à titre de taxe. Par exemple, pour un terrain situé dans l'arrondissement d'Anvers qui passe d'une zone affectée à l'agriculture à

une zone affectée à l'habitat, le montant sera de 644 francs par m² (346 francs x 1,24 x 1,50).

2.2.3.5. Le paiement de la taxe

Le propriétaire de la parcelle qui a « bénéficié » de la modification de la destination doit payer la taxe dans les 5 ans suivant l'entrée en vigueur du plan d'exécution spatiale et le cas échéant dans les 6 mois après soit la cession d'un quelconque droit réel sur la parcelle, soit à la délivrance d'un permis de bâtir ou d'un permis de lotir²³⁴.

Cette taxe se distingue de la taxe fédérale sur les plus-values puisqu'une cession à titre onéreux n'est pas nécessaire pour la faire naître. La plus-value n'est donc pas la base fiscale de la taxe, évitant de cette manière un conflit de compétence. Le fait générateur est la modification de l'affectation de la parcelle. En d'autres termes, sur le plan du droit, cette taxe n'est pas liée à une plus-value, elle est liée à un « plan ». C'est cette nuance qui explique le terme néerlandais utilisé, c'est-à-dire « planbaten », ce qui, littéralement, pourrait se traduire par « imposition des plans ». Par contre, sur le fond, il apparaît que ce système de taxation peut correspondre à une taxation du gain en capital réel (lorsqu'une transaction a eu lieu) ou à une taxation du gain en capital potentiel (lorsque la transaction n'a pas eu lieu).

Le législateur flamand a prévu la suspension de la taxe lorsque la parcelle ne peut être bâtie pour des raisons propres à celle-ci. Il s'agit en quelque sorte du pendant du deuxième critère cumulatif à rencontrer pour qu'il y ait lieu à une indemnisation d'un dommage planologique²³⁵. Cette suspension a toutefois été restreinte dans le cas où la parcelle concernée serait contiguë à d'autres parcelles appartenant au même propriétaire. Il faut envisager non pas la parcelle isolément mais l'ensemble formé par les parcelles du propriétaire.

Une fois le paiement effectué, l'autorité délivre une preuve de paiement. La forme et le contenu sont à déterminer par le gouvernement flamand dans un arrêté d'application.

Si le propriétaire ne paie pas la taxe dans les délais, des intérêts légaux courent de plein droit²³⁶.

En outre, lorsqu'un permis de bâtir ou un permis de lotir a été accordé après l'entrée en vigueur du plan d'exécution spatiale, le permis est suspendu aussi longtemps que la taxe sur les bénéficiaires n'est pas acquittée. Il est à noter que le législateur flamand a pris soin de préciser que cette suspension n'a pas pour conséquence d'entraver la déchéance du permis, visée aux articles 128 à 131 du décret flamand.

Nous avons déjà relevé que les terrains susceptibles d'être concernés par la taxe de planification seront relativement peu nombreux. En outre, ces terrains seront localisés dans des communes caractérisées par une forte demande en termes de nouveaux logements. Ces éléments impliquent que les propriétaires désireux de vendre pourront aisément rencontrer un offreur, ce qui réduit le risque financier pour les propriétaires ne disposant pas des capacités financières nécessaires au paiement de la taxe. En parallèle, il faut remarquer que la taxe jouera un rôle d'incitation. En raison de son montant, il est probable qu'elle limite la rétention, ce qui s'avère positif puisque les terrains seront effectivement placés sur le marché.

²³⁴ Article 89, §3, Décret du Conseil flamand du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, Moniteur belge du 8/06/1999

²³⁵ La parcelle doit entrer « en ligne de compte pour l'érection d'une construction au point de vue urbanistique et technique », article 84, §3, 2°, Décret du Conseil flamand du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, Moniteur belge du 8/06/1999

²³⁶ Article 87, §3, alinéa 3, Décret du Conseil flamand du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, Moniteur belge du 8/06/1999

2.2.3.6. La détermination du redevable de la taxe

En vertu de l'article 88, §3 du décret flamand, la taxe doit être payée par le propriétaire de la parcelle. L'article 87, §3, dernier alinéa ajoute que le propriétaire de la parcelle est celui qui, à la date d'entrée en vigueur du plan d'exécution spatiale, est connu de l'Administration de la TVA, de l'Enregistrement et des Domaines, *sauf preuve contraire*. Cette précision n'est pas sans intérêt car elle permet de connaître, par le mécanisme d'une présomption quasi-irréfragable, l'identité du redevable de la taxe sur les bénéfices.

Le législateur a également prévu une responsabilité solidaire quand il y a pluralité de propriétaires et identité de parcelles, ce qui permet de se retourner pour la totalité du montant de la taxe contre le redevable qui présente le plus des garanties de solvabilité.

2.2.3.7. Les exemptions

Les parcelles qui sont expropriées ou cédées à l'amiable pour cause d'utilité publique, lorsque cette cession est soumise gratuitement à la formalité d'enregistrement conformément à l'article 161 du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, sont exemptées de la taxe sur les bénéfices résultant de la planification spatiale. Cette exemption n'est valable que si la détermination de la valeur, lors de l'expropriation de la cession, ne tient pas compte de la plus-value qui résulte des prescriptions du plan d'exécution spatiale²³⁷.

2.2.3.8. Les cas de suspension

Le décret prévoit des cas où la taxe est suspendue. Ils sont au nombre de quatre :

- Lorsque l'instance expropriante ou l'instance acquérante fait connaître son intention d'exproprier ou d'acquérir aux conditions visées au §3 au fonctionnaire chargé du recouvrement de la taxe. Toutefois, lorsque l'instance expropriante ou l'instance acquérante retire son intention d'exproprier ou d'acquérir, la taxe est due. Cette hypothèse est logique puisque si une parcelle est expropriée, elle est exemptée de taxe.
- Lorsque la parcelle ne peut être bâtie pour des raisons propres à celle-ci. Pour l'application de cette disposition, les parcelles contiguës appartenant au même propriétaire sont considérées comme un ensemble.
- Lorsque la parcelle ne peut pas être bâtie suite à une servitude d'utilité publique.
- Lorsqu'un plan d'exécution est dressé pour des terrains, sur lesquels se trouve une habitation existante autorisée avant le 1er janvier 1999 et qui n'était pas propre à l'affectation de la zone conformément au plan d'aménagement précédent en vigueur. Dans ce cas, cette habitation est indiquée sur le plan de la reproduction de la situation juridique réelle.

Le décret flamand précise que cette indication est mentionnée dans le registre des permis, tel que fixé à l'article 96, §1^{er}, 10° du décret, le jour de l'entrée en vigueur du plan d'exécution concerné.

Le décret attribue à la commune le devoir d'informer les propriétaires concernés et le fonctionnaire du fonds terrien de ce que les biens immobiliers sont inscrits dans le registre des permis et que, par conséquent, une taxe sur les bénéfices est due dans le délai et conditions prévues.

²³⁷ Article 87, §3, Décret du Conseil flamand organisant l'aménagement du territoire, 18 mai 1999, M. B. 8/06/1999

2.2.3.9. La procédure

La taxe doit être payée dans les 5 ans qui suivent l'entrée en vigueur du plan, par le propriétaire de la parcelle, et le cas échéant, dans les 6 mois après, soit la cession d'un quelconque droit réel sur la parcelle, soit la délivrance d'un permis de bâtir ou d'un permis de lotir.

La taxe est établie à l'aide de cahiers spéciaux déclarés exécutoires dans les 90 jours suivant l'entrée en vigueur du plan d'exécution. Ces cahiers mentionnent une référence au décret, le plan d'exécution territorial engendrant la taxe due, les coordonnées du redevable, la base de la taxe, le montant, le numéro de l'article et la date de l'exequatur.

La feuille d'impôt est ensuite envoyée au redevable de la taxe et au conservateur des hypothèques, dans les 90 jours suivant l'exequatur. La feuille d'impôt contient les mêmes données que le cahier. Le délai de paiement et le délai pendant lequel un recours peut être introduit y sont aussi mentionnés.

Le redevable peut introduire un recours contre la taxe auprès d'un fonctionnaire désigné à cet effet, dans les 30 jours suivant l'envoi de la feuille d'impôt. Dans les 60 jours de la réception du recours, le Gouvernement fait part de sa décision à la personne qui a introduit le recours. A défaut, ce recours est censé être rejeté.

Lorsque la taxe et les intérêts ne sont pas payés, les fonctionnaires chargés du recouvrement délivrent un commandement qui est visé et rendu exécutoire. Dans les 30 jours de la signification du commandement, le redevable pour faire opposition motivée par exploit d'huissier, tenant lieu de citation de la Région flamande devant le Tribunal de première instance.

L'action en paiement de la taxe et des intérêts est prescrite après 5 ans, à compter du dernier jour auquel elle devait être payée²³⁸. Les causes d'interruption de la taxe définies aux articles 2242 et suivants du Code civil sont d'application.

Le nouveau décret flamand instaure en outre la tenue d'un registre des plans. Ce registre est tenu par la commune et permet d'avoir une vue d'ensemble de toutes les affectations et prescriptions en vigueur applicables à la zone concernée. Ce registre donnera aussi un aperçu des zones pour lesquelles une taxe sur les bénéfices résultant de la planification spatiale doit être acquittée.

2.2.3.10. La répartition de la recette

La recette de cette taxe est versée sur un compte du Fonds foncier visé à l'article 144 du décret flamand. Cette recette est répartie annuellement lors de la confection du budget :

- 10% pour le Fonds foncier ;
- 10% pour les provinces ;
- 80% pour les communes.

La partie destinée aux provinces est répartie entre les provinces par parts égales ; il n'est donc pas tenu compte d'indicateurs portant sur l'importance des provinces.

Pour les communes, chacune reçoit une part proportionnelle à la part des zones boisées et espaces verts et zones agraires de la commune en question. Ce critère renvoie au constat selon lequel les communes rurales sont favorisées et aidées : au moins la commune est dotée de zones urbanisables, au plus elle bénéficie de la taxe sur l'urbanisation. Remarquons que le décret précise qu'il s'agit de proportions, ce qui indique que la superficie communale n'est pas prise en compte. Nous avons déjà constaté que cette aide aux

²³⁸ Article 90, *ibid.*

communes rurales peu développées correspond à un mécanisme de compensation. En ce sens, la taxe est affectée à un bon aménagement du territoire. En effet, elle dédommage les communes peu développées, ce qui conduit à protéger les espaces libres. Cette lecture est sans conteste intéressante pour la Région wallonne car, tout comme en Région flamande, les mécanismes de financement des communes impliquent que les mandataires locaux ne s'inscrivent pas dans les objectifs territoriaux dégagés par la Région, notamment en termes d'utilisation parcimonieuse du sol.

Remarquons que le gouvernement flamand a reçu une habilitation du législateur afin de déterminer d'autres modalités de répartition des recettes de la taxation sur les bénéficiaires. Cette possibilité devrait conduire à limiter les revenus des communes les moins importantes, notamment en termes de superficie. L'exemple le plus évident correspond à Herstappe.

2.2.3.11. Les estimations quantitatives

La Région flamande a procédé à des estimations quantitatives des budgets et des terrains concernés par la taxe analysée. Il ressort de ces estimations que cette taxe ne correspond pas à un élément quantitativement important, cela en raison de l'application de la « comptabilité spatiale » inscrite dans le RSV. La comptabilité spatiale correspond à des prescriptions quantitatives relatives aux différentes affectations. Il existe des objectifs fixés pour l'ensemble de la Flandre et la réalisation des plans d'exécution spatiale devra tenir compte des prescriptions. Il est notamment prévu une augmentation de la taille des zones boisées et des zones d'espace naturel protégé, un statu-quo pour les zones d'habitat et une croissance des zones industrielles.

Pour les zones industrielles, ce sont 7.000 nouveaux hectares qui sont prévus. Toutefois, la taxe ne sera perçue que sur une partie marginale de ces 7.000 hectares en raison de l'exception relative à la réalisation d'un zoning (parc) industriel à caractère public (voir point 2.2.3.7. de ce chapitre).

Pour les zones d'habitat, le RSV interdisant toute augmentation globale, la taxation concernera des terrains issus d'un processus de transfert. En raison des difficultés relatives à l'indemnisation, l'importance quantitative sera également limitée et les estimations tablent sur une fourchette comprise entre 5.000 et 10.000 hectares. Au total, il apparaît que cette taxe devrait rapporter un ordre de grandeur de 5 milliards de francs, cela sur une décennie.

2.2.4. Possibilité d'instauration d'une taxe sur les plus-values d'urbanisme en Région wallonne

Tout comme la Région flamande, la Région wallonne a la compétence d'instaurer une taxe sur les plus-values d'urbanisme. A ce sujet, nous vous renvoyons au point 2.2.1. de ce chapitre.

La Région wallonne pourrait donc instaurer une taxe touchant la plus-value qu'un bien aurait acquis suite à l'entrée en vigueur d'un plan de secteur ou d'un plan d'aménagement. Le fait générant la taxe ne serait pas la plus-value engrangée par le bien mais l'entrée en vigueur d'un plan d'aménagement rendant l'urbanisation sur ce bien possible.

La taxe wallonne pourrait largement s'inspirer du système flamand.

2.2.4.1. Les cas d'exceptions

La taxe ne serait pas due lorsque :

- Un plan d'aménagement est établi pour le bien afin de satisfaire à l'obligation d'indemnisation des moins-values telle que prévu à l'article 70, al. 7 du CWATUP ;
- Un bien est doté d'une destination d'utilité publique suite à un plan d'aménagement ;
- Un PCA est adopté ou révisé afin de satisfaire de se conformer aux plans entrées en vigueur postérieurement. Cette exception évite la double taxation d'un même bien.

2.2.4.2. Le montant de la taxe

Le mécanisme du calcul du montant de la taxe nous semble un bon système puisqu'il permet d'une part, aux propriétaires de savoir combien ils devront exactement payer et d'autre part, aux pouvoirs publics de connaître la recette de cette taxe. En outre, cela évite tous les problèmes liés à l'évaluation de l'augmentation de valeur. Concernant le taux, il devra être fixé en fonction des intentions du Gouvernement en matière de révision des plans de secteurs. En effet, il serait bon d'essayer de tendre vers un équilibre entre les indemnités de moins-values à payer et les recettes des taxes sur les plus-values d'urbanisme.

Dès lors, un montant forfaitaire sera fixé qui sera alors multiplié par deux coefficients. Ceux-ci devront être calculés :

- Un en fonction du changement d'affectation du bien ;
- L'autre en fonction de l'arrondissement dans lequel se situe le bien²³⁹. Les coefficients par arrondissement seront fixés en fonction du niveau des prix pratiqués dans l'arrondissement.

2.2.4.3. Le paiement de la taxe

La taxe doit être versée dans les 5 ans de l'entrée en vigueur du plan. Toutefois, elle est due dans les 6 mois qui suit toute cession quelconque d'un droit réel ou la délivrance d'un permis d'urbanisme ou de lotir.

Si le propriétaire ne paie pas la taxe dans le délai prévu, des intérêts légaux courront de plein droit. En outre, les permis d'urbanisme et de lotir seront suspendus tant que la taxe ne sera pas payée. Cette suspension n'interrompt pas les délais relatifs à la péremption du permis.

2.2.4.4. Le redevable de la taxe

Le redevable de la taxe sera le propriétaire du bien. Celui-ci sera celui qui, à la date d'entrée en vigueur du plan d'aménagement, est connu de l'Administration de la TVA, de l'Enregistrement et des Domaines, sauf preuve contraire.

Lorsque le bien appartient à plusieurs propriétaires, ceux-ci seront solidairement responsables du paiement de la taxe.

2.2.4.5. Les exemptions

Les biens qui sont expropriés ou cédés à l'amiable pour cause d'utilité publique sont exemptés de la taxe. Il faut toutefois que la détermination de la valeur, lors de l'expropriation ou de la cession, ne tienne pas compte de la plus-value qui résulte de l'entrée en vigueur du nouveau plan.

2.2.4.6. Les cas de suspension

La taxe est suspendue lorsque :

²³⁹ La Région wallonne compte vingt arrondissements : Nivelles, Ath, Charleroi, Mons, Mouscron, Soignies, Thuin, Tournai, Huy, Liège, Verviers, Waremme, Arlon, Bastogne, Marche-en-Famenne, Neufchâteau, Virton, Dinant, Namur et Philippeville.

- L'instance expropriante ou l'instance acquérante fait connaître son intention d'exproprier ou d'acquérir le bien pour cause d'utilité publique ;
- La parcelle ne peut être bâtie pour des raisons propres à celle-ci ;
- La parcelle ne peut être bâtie suite à une servitude d'utilité publique ;
- Un plan est adopté pour des terrains sur lesquels se trouvait déjà une habitation avant l'entrée en vigueur du plan. Il s'agit en quelque sorte d'une régularisation de la situation du bien.

2.2.4.7. La procédure

Nous pouvons reprendre la procédure instaurer par le décret flamand. A ce sujet, nous vous renvoyons au point 2.2.3.9. de ce chapitre.

2.2.4.8. La répartition de la recette

Elle devrait être répartie entre, d'une part, les communes et, d'autres part, la Région via un Fonds foncier, à créer. La répartition entre communes pourraient s'effectuer en fonction du nombre de terres urbanisables « perdues ».

Contrairement à la Région flamande, les provinces ne recevront pas une partie de ces recettes puisqu'en Région wallonne, celles-ci n'ont aucune compétence en matière d'aménagement du territoire.

2.2.4.8. Autres remarques

Notons qu'en cas d'instauration d'une telle taxe, il faudra prévoir dans les articles relatifs à l'indemnisation des moins-values qu'aucune réduction d'indemnité n'est prévue pour les biens pour lesquels le demandeur a payé la taxe sur les plus-values d'urbanisme.

3. LA CREATION D'UN FONDS

3.1. L'EXPÉRIENCE FLAMANDE

L'article 144 du décret du 18 mai 1999²⁴⁰ dispose :

Art. 144 : § 1er. Il est créé un Fonds foncier. Le Fonds foncier est un service régional à gestion distincte, tel que visés dans l'article 140 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

§ 2. Les moyens dont dispose le Fonds foncier sont :

1° les dotations inscrites au décret portant le budget général de dépenses de la Communauté flamande;

2° le solde disponible du Fonds foncier en date du 31 décembre de l'année précédant l'exercice budgétaire;

3° toutes les recettes découlant de l'application du décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996 et de l'application du présent décret.

(4° tous les avoirs, dettes et actions du Fonds de réparations de dommages résultant de la planification spatiale). <DCFL 1999-12-22/35, art. 48, 003; En vigueur : 01-01-2000>

§ 3. Les moyens du Fonds foncier doivent être affectés aux dépenses qui découlent de l'application du décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996 et de l'application du présent décret.

§ 4. Le Gouvernement flamand gère le Fonds foncier. Il met le soutien administratif et logistique nécessaire à la disposition du Fonds foncier et peut, conformément aux règles en vigueur, déléguer certaines de ses compétences au fonctionnaire dirigeant qu'il désigne à cet effet.

§ 5. Le Gouvernement flamand détermine les règles organiques qui s'appliquent à la gestion financière et matérielle du Fonds foncier.

²⁴⁰ Décret portant organisation de l'Aménagement du territoire, 18 mai 1999, M. B. 8/6/1996

Ce Fonds a donc la forme d'un service régional à gestion distincte, tel que visés à l'article 140 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat. Il s'agit donc d'un organisme non personnalisé mais bénéficiant d'une large autonomie technique. Ainsi, il est prévu:

- l'établissement et la publication d'un budget et de comptes ;
- le contrôle des comptes par la Cour des comptes ;
- le maintien des dépenses dans les limites des recettes et dans celles des crédits limitatifs votés ;
- la faculté d'utiliser les ressources disponibles à la fin de l'année précédente ;
- le maniement et la garde des fonds et valeurs par un comptable justiciable de la Cour des comptes ;
- la tenue d'une comptabilité patrimoniale et l'établissement d'un inventaire du patrimoine ;
- la limitation dans le temps des reports autorisés.

Les moyens dont dispose le Fonds foncier sont :

- une dotation de la Communauté flamande ;
- le solde disponible de l'année précédente ;
- les recettes découlant de l'application du décret sur l'aménagement du territoire telles que les transactions, les taxes sur les plus-values ;
- les avoirs, dettes et actions du Fonds de réparations de dommages résultant de la planification spatiale.

Ces moyens sont affectés aux dépenses qui découlent de l'application du décret relatif à l'aménagement du territoire, notamment l'indemnisation des moins-values. Il est ainsi dérogé au principe d'universalité du budget de la Communauté flamande.

Le Gouvernement flamand a adopté le 14 avril 2000 un arrêté relatif à la gestion financière et matérielle du service à gestion séparée « Grondfonds »²⁴¹. Cet arrêté n'est que l'exécution de l'article 140 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat. Il prévoit :

- l'élaboration d'un budget subdivisé en recettes et dépenses soumis à l'approbation du Ministre ;
- l'élaboration d'un compte de gestion, d'exécution du budget et un état des actifs et des passifs + tenue d'une comptabilité patrimoniale ;
- le directeur général de l'administration de l'Aménagement du territoire, du Logement et des Monuments et Sites est le gestionnaire du Fonds foncier. Possibilité de délégation de compétences à un fonctionnaire de niveau A ;
- habilitations du gestionnaire ;
- contrôle de la Cour des comptes sur la comptabilité.

Les avantages de ce système sont donc les suivants :

- dérogation au principe d'universalité en permettant d'affecter les recettes du fonds à ses dépenses ;
- autonomie technique au niveau de la gestion, pouvoir de décision relativement autonome et au niveau comptable ;
- assouplissement des contrôles ;
- pas d'autonomie organique.

²⁴¹ Moniteur belge du 13/05/2000

3.2. L'APPLICATION EN RÉGION WALLONNE

La création d'un tel fond serait possible en Région wallonne.

Il pourrait adopter la même forme : *service à gestion séparée*. A noter que d'autres services ont adopté cette forme telle l'Office wallon de Développement rural (O.W.D.R.)²⁴².

Cette forme permet au service d'avoir une autonomie technique tant au niveau de la gestion qu'au niveau du budget, de la comptabilité ou de l'assouplissement des contrôles tout en n'étant pas personnalisé. Il n'a en effet aucune autonomie organique.

Pour se faire, un décret créant un « Fonds foncier » pour reprendre l'expression flamande devrait être adopté. L'article 140 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat prévoit en effet qu'il faut une intervention du législateur. Sur base de ce décret et de l'article 140 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, un arrêté du Gouvernement wallon relatif à la gestion comptable, financière et patrimoniale du Fonds foncier devra être adopté.

Nous pouvons donc nous inspirer de l'exemple flamand et des textes relatifs aux services à gestion séparée déjà créés en Région wallonne²⁴³.

Il devra être prévu :

- L'établissement annuel d'un budget soumis à l'approbation du Ministre qui a l'aménagement du territoire dans ses attributions ;
- Les recettes de ce fonds proviendront :
 - des recettes découlant de l'application du CWATUP c'est-à-dire les transactions, la taxe sur les plus-values d'urbanisme, la taxe sur les terrains non-bâtis, ...
 - d'une dotation de la Région wallonne ;
 - du solde disponible de l'année précédente ;
- L'affectation des recettes aux dépenses découlant de l'application du CWATUP et notamment l'indemnisation des moins-values. Le Fonds pourrait en outre verser aux communes des subsides affectés à la réalisation d'opération d'aménagement du territoire et d'urbanisme ;
- La tenue d'une comptabilité et l'établissement d'un bilan, d'un compte d'exécution du budget et d'un compte de variation de la valeur des biens patrimoniaux ;
- Le fonds serait géré par le directeur général de la DGATLP, qui pourra déléguer une partie de ses compétences ;
- Les tâches que le gestionnaire est habilité à réaliser ;
- Les dépenses pourront être liquidées et payées directement par le comptable de l'Office sans l'intervention préalable de la Cour des comptes ;
- Le Ministre du Budget des Finances aura tout de même un contrôle sur le Fonds ;
- Le contrôle par la Cour des Comptes de la comptabilité.

²⁴² Arrêté du Gouvernement wallon portant création d'une division dénommée Office wallon de Développement rural au sein du Ministère de la Région wallonne, 6 avril 1995, M.B. 15/04/1995

²⁴³ Office wallon de Développement rural, Office de promotion des voies navigables de la Région wallonne

CHAPITRE III : LA MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT ACTIF : LES ACTEURS PUBLICS²⁴⁴

Les outils d'une politique d'aménagement actif développés dans les chapitres précédents doivent être mis en œuvre par des acteurs publics.

Ces acteurs ont des statuts différents mais l'important est qu'il dispose de plusieurs capacités :

- Acheter et vendre du terrain ;
- Bénéficier du droit de préemption ;
- Pouvoir bénéficier de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Nous étudierons ces acteurs à deux niveaux :

- Au niveau communal avec la commune, les régies de droit, les régies communales autonomes, les intercommunales et les sociétés de logement agréées ;
- Au niveau régional avec la Société Wallonne du Logement et la Régie foncière de la Région de Bruxelles-Capitale.

1. AU NIVEAU COMMUNAL

Les mandataires communaux sont parfaitement placés pour évaluer les besoins immobiliers et les pressions foncières qui s'exercent sur leur territoire. En collaboration avec les techniciens du service de l'urbanisme, ils peuvent déterminer les objectifs à long terme en matière d'aménagement du territoire et de politique foncière. Ensuite, il leur faudra déterminer les moyens à mettre en œuvre et choisir les acteurs qui devront intervenir pour atteindre les objectifs ainsi fixés.

Ainsi, lorsqu'une commune souhaite gérer un objet d'intérêt communal, plusieurs possibilités s'offrent à elles. Les modes de gestion de l'intérêt communal sont en effet divers. La première possibilité est de gérer elle-même directement cet intérêt. Elle pourra également créer une régie foncière qui pourra prendre les formes suivantes :

- La régie de droit ;
- La régie communale autonome.

Outre la forme de la régie, les communes pourront s'associer sous la forme d'une intercommunale ayant comme objet social l'aménagement du territoire et/ou le logement. Et enfin, la concession de service public ou de travaux publics peut également être envisagée. Par ces termes, nous entendons « un contrat administratif par lequel l'autorité publique compétente charge une personne – le plus souvent privée mais parfois publique- de gérer, temporairement et sous son contrôle, un service public, aux clauses et conditions fixées par un cahier des charges annexé à la convention, étant entendu que cette gestion se fera aux frais, risques et périls du concessionnaire, moyennant rémunération de celui-ci à charge, le plus souvent, de l'utilisateur » (HERBIET M, 2000, p. 180). Cette forme de gestion de l'intérêt communal ne sera davantage abordée dans ce rapport.

Et finalement, nous aborderons les sociétés de logement de service public agréées par la Société Wallonne du Logement qui se situent au niveau communal mais qui sont constitué

²⁴⁴ I. Gabriel (LEPUR-ULG)

de parts sociales de la Région wallonne, de la Province, d'une ou plusieurs communes, d'un ou de CPAS ainsi que de personnes morales privées ou de personnes physiques.

1.1. LA GESTION DE L'INTÉRÊT COMMUNAL PAR LA COMMUNE ELLE-MÊME

La commune, personne morale de droit public, gère tout ce qui est « d'intérêt communal » c'est-à-dire tout ce qui intéresse l'ensemble de ses habitants. Ce pouvoir n'est toutefois pas illimité car le législateur est habilité à en définir le cadre. La commune exerce également des missions qui leur sont imposées par des autorités supérieures.

La politique foncière consiste une des missions de la commune, qu'elle peut gérer elle-même sans créer un organisme spécifique chargé de cette mission.

La commune dispose de différentes prérogatives :

- Elle a le pouvoir de poursuivre, au nom de l'intérêt général, une expropriation. Notons que la commune ne dispose que du pouvoir de poursuivre l'expropriation. Le pouvoir d'autoriser l'expropriation appartient au Roi ou au Gouvernement d'une Communauté ou d'une Région. Rappelons que une expropriation ne peut être décidée que pour cause d'utilité publique. « L'utilité publique est la justification de l'expropriation » (LEWALLE P., 1998, p. 239). Certaines législations reconnaissent le caractère d'utilité publique à certaines activités. Ainsi, l'expropriation en vue de la réalisation d'un plan d'aménagement reconnue par l'article 58 du CWATUP, est réputée d'utilité publique.
- Elle dispose d'un droit de préemption moyennant certaines conditions. A ce sujet, nous vous renvoyons au point 2 du chapitre 1^{er}.
- La commune a la possibilité de mettre en œuvre les zones d'aménagement différé présente sur son territoire. Nous vous renvoyons également sur ce point 2 du chapitre 1^{er}.
- Certaines législations offrent aux communes diverses pouvoirs. Ainsi, les articles 80 à 85 du Code du Logement donne la pouvoir aux communes notamment de prendre en gestion ou en location tout logement inoccupé situé sur son territoire.
- ...

Point de vue fiscale, les communes sont soumises à l'impôt des personnes morales. La caractéristique essentielle de cet impôt, qui le distingue de l'impôt des personnes physiques et de l'impôt des sociétés, est l'absence de globalisation des revenus.

La réalisation et la gestion d'une politique foncière par la commune présente toutefois plusieurs difficultés :

- La commune doit établir annuellement un budget comprenant l'ensemble des recettes et des dépenses. Les crédits budgétaires sont limitatifs c'est-à-dire que les dépenses y afférents ne peuvent dépasser le montant fixé dans le budget. Ainsi, si une opportunité se présente, la commune doit premièrement regarder si un crédit inscrit au budget et deuxièmement, si celui-ci est suffisant. Le cas échéant, une modification budgétaire sera nécessaire. Celle-ci devra en outre être approuvé par l'autorité de tutelle. Une telle procédure peut s'avérer trop longue et l'opportunité qui avait nécessité la modification budgétaire peut être passée.
- Tous les actes des communes sont soumis à tutelle. Selon l'acte, il s'agira d'une tutelle générale d'annulation ou d'une tutelle spéciale d'approbation.

- La commune est soumise au précompte immobilier. L'exonération n'est pas accordée d'office. Elle doit être expressément demandée et elle ne sera accordée que si le bien a le caractère de « domaine national », est improductif et est affecté à un service public ou d'intérêt général²⁴⁵. Ainsi, une maison d'habitation appartenant à une commune et donnée en location ne pourra pas bénéficier de l'exonération (COENEN A., 2000, p. 218).
- La commune, comme toute autre personne, est soumise aux droits d'enregistrement. Le taux applicable aux cessions d'immeubles est de 12,5% sauf lorsqu'il s'agit d'une cession pour cause d'utilité publique. Dans ce cas, l'enregistrement est gratuit.
- Et enfin, la commune est soumise aux lois sur les marchés publics.

Ces différentes difficultés poussent dès lors certaines communes à créer une régie chargée de mener la politique foncière de la commune.

1.2. LA CRÉATION D'UNE RÉGIE FONCIÈRE

La régie foncière apparaît comme un « instrument au service de la politique foncière et de l'aménagement du territoire communal » (BOVERIE M., 1995, p. 403). Son rôle sera notamment :

- « D'assurer la gestion la plus efficace possible du patrimoine communal²⁴⁶ en se basant sur une bonne connaissance des données foncières communales et la coordination efficace entre les services s'occupant d'aménagement du territoire ;
- D'acheter ou d'exproprier des terrains et de constituer des réserves foncières communales dans le but, par exemple, de diminuer la pression foncière en offrant des terrains meilleur marché, telle que le SDER l'énonce²⁴⁷ ;
- A rénover les bâtiments communaux (rénovation urbaine ou rurale, lutte contre les taudis) ;
- A assainir les sites économiques désaffectés ;
- A acquérir des monuments et sites dans le but d'en assurer la protection ;
- A gérer les logements moyens ou sociaux de la commune ;
- A promouvoir l'expansion économique de la commune en mettant à la disposition de promoteurs, par vente ou « location » (bail emphytéotique, concession de superficie, leasing immobilier, ...) des terrains nécessaires à des constructions en tout genre (complexes commerciaux, parcs industriels, maisons collectives, homes, ...) ;
- A récupérer au profit de la communauté des plus-values foncières, issues de différentes opérations des pouvoirs publics (par exemple, modification de plans de secteur ou de plans d'aménagement communaux) ;
- A programmer les réalisations urbanistiques à long terme grâce à l'autonomie financière acquise par la régie » (BOVERIE M., 1995, p. 403).

Comme nous l'observerons lors de l'étude de cas pratiques, les régies n'exercent pas toutes ces activités, elles en privilégient certaines par rapport à d'autres.

²⁴⁵ Exemples : maisons communales, écoles, lieux de culte, salles culturelles, piscines, ...

²⁴⁶ La régie foncière s'occupe en général des opérations qui ont trait au domaine privé de la commune. Elle peut également traiter des opérations immobilières qui concernent le domaine public (emprise de voirie, extension d'un cimetière, ...).

²⁴⁷ « Pour combattre la spéculation (...) les régies foncières seront encouragées à agir massivement sur l'offre de terrains à bâtir » (SDER, p. 156)

Il ne faut toutefois pas se faire d'illusions sur l'efficacité en soi d'une régie. Elle ne jouit pas toujours de la souplesse, de la célébrité et des possibilités financières nécessaires à la réalisation des opérations immobilières modernes. « Les vues trop courtes de la tutelle et les entraves liées aux procédures communales freinent parfois son efficacité » (BOVERIE M., 1995, p. 404). Notons toutefois que le SDER prévoit que « les contraintes administratives des régies foncières seront allégées en sorte qu'elles puissent jouer un rôle plus actif et plus dynamique dans la régulation des marchés »²⁴⁸. En outre, celle-ci ne sera efficace que si sa politique d'aménagement actif est efficiente et si ses responsables sont des gestionnaires compétents qui coordonnent leurs actions à celles menées dans le cadre de la politique d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

Deux types de régies peuvent être créés : une régie de droit ou une régie communale autonome.

1.2.1. La régie de droit

1.2.1.1. Généralités

Ces régies ne disposent pas d'une personnalité juridique distincte de la commune. La régie est une « fiction comptable, qui permet à la commune de gérer un service en dehors de l'ensemble des autres services communaux pour pouvoir mieux apprécier leur rentabilité et pour faciliter le calcul de certains prix de revient » (LAMBERT P, 1998, p. 442). Ces régies de droit sont soumises à des dispositions spécifiques : articles 261 et suivants de la nouvelle loi communale et article 16, §1, 1^o, 6^o et 7^o du décret du 1^{er} avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne²⁴⁹. La gestion financière et comptable de la régie est aussi particulière et organisée par l'arrêté du Régent du 18 juin 1946 relatif à la gestion financière des régies communales²⁵⁰.

La mise en régie d'un service communal est décidée par le conseil communal, décision qui doit être approuvée par la députation permanente²⁵¹. Eriger un service en régie de droit permet à la commune de le faire fonctionner selon les règles particulières de l'arrêté du Régent du 18 juin 1946. Selon celui-ci, le service sera géré en dehors des différents services communaux et son organisation comportera la séparation comptable du patrimoine général de la commune, de la partie de ce patrimoine affectée spécialement à l'exploitation de cette régie (patrimoine identifié mais non juridiquement distinct de la commune). Il conviendra d'établir un inventaire général et un bilan de départ²⁵². Il y aura lieu, également, de tenir, outre la comptabilité budgétaire, une comptabilité en partie double²⁵³. Un fonds d'amortissement et un fonds de renouvellement seront constitués²⁵⁴. Le pouvoir de décision est déconcentré : un régisseur (membre du collège des bourgmestre et échevins) ou un collège de régisseur se voit confier cette compétence.

²⁴⁸ SDER, p. 156

²⁴⁹ Moniteur belge du 7/05/1999

²⁵⁰ Moniteur belge du 29/06/1946

²⁵¹ Article 16, §1, 7^o, du décret du 1^{er} avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne, M.B. 7/05/1999

²⁵² Article 2, Arrêté du Régent relatif à la gestion financière des régies communales, 18 juin 1946, M. B. 29/06/1946

²⁵³ Article 18, *ibid.*

²⁵⁴ A noter que depuis la mise en œuvre de la nouvelle loi communale, cette dérogation au régime juridique spécial de la commune perd un peu de son intérêt, puisque la commune elle-même fonctionne en la matière selon les mêmes règles (comptabilité en partie double et amortissements)

Chaque régie fonctionne donc de façon autonome. Les éléments fonciers et immobiliers de la régie pourront ainsi être mis à la disposition des particuliers par voie de contrats de location ou de vente, en dehors des services généraux suivant des méthodes industrielles et commerciales. Les prestations offertes s'inscrivent dans une logique de recherche d'un profit et d'une meilleure transparence du prix de revient et de la rentabilité.

Le législateur a donc assoupli la gestion de la régie par rapport à la commune en permettant :

- L'inscription de *crédits non limitatifs* au budget ordinaire²⁵⁵ permettant ainsi à la régie d'acquérir toute propriété qu'elle juge intéressante même en l'absence de crédit inscrit à cet effet au budget. Ceci ne serait pas possible pour une commune qui devrait d'abord faire approuver une modification budgétaire, procédure assez longue et qui finalement limiterait sa possibilité de profiter de l'opportunité ;
- La *délégation* du conseil communal au collège échevinal pour la fixation du mode de passation et des conditions des marchés repris au budget ordinaire c'est-à-dire presque tous les marchés de travaux dans le cas d'une régie foncière et immobilière ;
- La délégation du collège échevinal à l'un de ses membres pour la gestion journalière du service ;
- La tenue d'une *comptabilité séparée* de celle de la commune et semblable à celle des sociétés commerciales privées permettant ainsi une meilleure évaluation de la valeur du patrimoine, des prix de revient et des perspectives financières.

Toutes ces dispositions vont permettre à la régie de réaliser des bénéfices qui pourront ensuite être réinvestis dans d'autres opérations d'intérêt général. C'est ce que l'on appelle « l'autofinancement ». La possibilité de constituer des fonds de réserve répond à cet objectif. En outre, elle permet une plus grande rapidité au niveau des décisions et des choix à opérer. Toutefois, l'article 262 de la NLC prévoit que les bénéfices nets des régies sont versés annuellement à la caisse communale. La commune peut donc affecter ses bénéfices aux dépenses ordinaires alors que ces bénéfices devraient servir au contraire à effectuer de nouveaux achats, des nouvelles constructions, des rénovations, Afin de faciliter le financement des régies, il devrait donc être prévu que les bénéfices nets versés à la caisse communale devraient être affectés obligatoirement au développement du produit des activités de la régie.

Malgré ces avantages, la régie foncière de droit est très souvent confrontée à différents problèmes liés à l'application du régime applicable aux communes. Des problèmes de trésorerie sont rencontrés en raison des énormes charges qui lui sont imposées (entretien du patrimoine, charges financières des emprunts, précompte immobilier, ...). De plus, lors de tout achat d'immeuble, elle est soumise aux droits d'enregistrement de 12,5%²⁵⁶. Notons toutefois que si l'acquisition s'effectue pour cause d'utilité publique, la cession du bien est enregistrée gratuitement²⁵⁷. Diverses mesures devraient être envisager pour réduire ces coûts. Nous pensons ainsi notamment à une exonération du précompte immobilier pour les régies, une suppression ou une réduction de la TVA comme c'est déjà le cas en matière de construction de logements sociaux. Un autre inconvénient est la lourdeur administrative notamment en matière de marchés publics et de tutelle. En outre, des problèmes de financement se posent puisqu'elle ne peut pas emprunter pour son compte propre vu l'absence de personnalité juridique. La régie communale autonome, développée ci-après, permettra de résoudre certains de ces problèmes.

²⁵⁵ Article 17, Arrêté du Régent relatif à la gestion financière des régies communales, 18 juin 1946, M. B. 29/06/1946

²⁵⁶ Articles 35 et 44, Code des droits d'enregistrement

²⁵⁷ Article 161, 2°, Ibid.

A noter également que le personnel de ces régies ne dispose pas toujours d'une formation suffisante et adéquate (DOUCET Ph., 1988, p. 33).

1.2.1.2. En pratique

En Région wallonne, 28 communes disposent d'une régie foncière organisée sous forme d'une régie de droit. Ces communes sont :

- Ans	- Flémalle	- Raeren (en liquidation)
- Aubange	- Fleurus	- Rixensart
- Binche	- Hannut (en liquidation)	- Saint-Ghislain
- Bossu	- La Louvière	- Seraing
- Braine-L'Alleud	- Les Bons Villers	- Soignies
- Braine Le Comte	- Liège	- Tournai
- Charleroi	- Mons	- Tubize
- Chimay	- Namur	- Verviers
- Durbuy	- Quaregnon	- Viroinval
		- Wavre

Source : DGPL

Nous allons étudier trois de ces régies:

- d'une part la Régie Foncière de Braine-l'Alleud qui opère dans un milieu urbain et caractérisé par une forte pression foncière²⁵⁸. La commune de Braine-l'Alleud compte en effet 34.895 habitants²⁵⁹. Le revenu moyen des habitants y est de 525.000 BEF par habitant²⁶⁰.
- d'autre part, la Régie Foncière de Viroinval, 5.605 habitants²⁶¹, commune rurale. Le revenu moyen par habitant s'élève à 303.600 BEF²⁶² ;
- et pour finir, la Régie Foncière de Charleroi qui opère dans une Ville de 202.020 habitants²⁶³ et dont leur revenu moyen s'élève à 330.900 BEF²⁶⁴.

x) La Régie Foncière et Immobilière de Braine-l'Alleud

Braine-l'Alleud²⁶⁵ s'est doté d'une régie foncière en 1963 : la première du Brabant wallon. Elle tomba vite en léthargie mais en 1977, elle est relancée. Elle constitue actuellement un des exemples les plus performants.

²⁵⁸ La commune de Braine-L'Alleud se situe dans une zone d'initiatives privilégiées de type 1, soit de forte pression foncière.

²⁵⁹ Au 01/01/1999

²⁶⁰ Statistique fiscale des revenus – Exercice 1999 – Revenus de 1998, Institut National de Statistique, Ministère des Affaires Economiques, 2000, p. 205

²⁶¹ Au 01/01/1999

²⁶² Statistique fiscale des revenus – Exercice 1999 – Revenus de 1998, Institut National de Statistique, Ministère des Affaires Economiques, 2000, p. 215

²⁶³ Au 01/01/1999

²⁶⁴ Statistique fiscale des revenus – Exercice 1999 – Revenus de 1998, Institut National de Statistique, Ministère des Affaires Economiques, 2000, p. 207

²⁶⁵ 34.895 habitants au 1^{er} janvier 1999

Ses activités sont principalement axées sur le logement : construction, rénovation et location. Elle permet ainsi de procurer à la population des logements pour jeunes ménages et personnes à revenus moyens et essaye ainsi de diminuer la pression foncière exercée dans la région. Elle acquière aussi des emplacements de parkings qu'elle donne en location. L'activité de cette régie est donc proche de celle des sociétés de logement de service public agréées²⁶⁶.

Figure III.1 : Projets réalisés par la régie foncières et immobilière de Braine-l'Alleud dans le domaine du logement

1963-1966	Construction et vente de 125 maisons sociales à des particuliers répondant à certaines conditions patrimoniales et de revenus
1968-1969	Vente de 72 terrains à des particuliers en vue de la construction de maison unifamiliale
1982	Démolition et construction de 2 maisons unifamiliales Construction de 20 appartements
1984	Rénovation d'un immeuble en vue de l'aménagement de 14 appartements et 10 bureaux et/ou surfaces commerciales Démolition d'anciens bâtiments et construction de 3 maisons unifamiliales, 1 bureau et 3 appartements
	Première augmentation de capital : de 357.000 BEF à 50.000.000 BEF
1985	Rénovation d'un immeuble en vue de l'aménagement de 2 appartements, 1 bureau et 1 commerce
1986	Deuxième augmentation de capital : 50.000.000 BEF à 100.000.000 BEF
1988	Vente à prix modéré de 36 parcelles à des particuliers répondant à certaines conditions patrimoniales en vue de la construction d'une maison sociale ou moyenne. Les acquéreurs ont l'obligation de construire le gros-œuvre endéans les 5 ans
1990	Construction de 11 appartements dont 6 sociaux et 30 emplacements de parking
1992	Construction de 57 appartements réservés aux personnes âgées de 55 ans minimum, prépensionnées ou pensionnées et 30 emplacements de parkings
1993	Réduction du capital à 71.000.000 BEF
1994	Démolition d'anciens bâtiments et construction de 5 appartements et 3 maisons unifamiliales
1997	Démolition d'anciens bâtiments et construction de 5 appartements et 1 surface commerciale
Depuis 1997	Construction de 12 logements moyens

La régie compte donc 130 logements tous loués, 24 surfaces commerciales dont 20 louées, 49 emplacements de parking dont 45 loués, 10 garages tous loués et 8 entrepôts tous loués. A noter qu'elle ne dispose plus de terrains à bâtir. Actuellement, la régie est occupée à rénover deux immeubles comprenant au total une surface commerciale et 11 logements.

Lancée en 1963 avec un capital de 357.000 BEF, la régie a aujourd'hui, un capital en location de 547 millions. Ses recettes locatives annuelles dépassent les 30 millions, soit 2,5 millions de rentrées par mois. Il lui arrive aussi de vendre des terrains à bâtir dont la superficie varie entre 2 et 10 ares. Lorsqu'il s'agit de terrains à destination sociale, certaines conditions patrimoniales et de revenus sont à respecter.

²⁶⁶ Notons qu'aucune société de logement de service public agréée ne se trouve à Braine-l'Alleud.

Beaucoup de rénovations sont réalisées avec l'aide la Région wallonne. En effet, dans le cadre de la rénovation urbaine, la régie peut bénéficier de subsides allant jusqu'à 75% des montants investis pour revitaliser le vieux tissu urbain, et ce à la condition que 2/3 de l'ensemble de la rénovation soient réservés aux logements sociaux. Ce taux de 75% peut passer à 90% comme Braine-L'Alleud se situe dans une zone d'initiatives privilégiées de type 1²⁶⁷. Elle bénéficie également des aides octroyées dans le cadre de la création de logements moyens. En outre, les travaux d'infrastructures peuvent en partie être subsidés par le Fonds Brunfaut. Ces autres sources de financement sont les locations et les emprunts qu'elle contracte.

y) *La Régie Foncière de Viroinval*

La régie de Viroinval a été créée avant la fusion des communes et historiquement, son appellation était régie de Oignies-en-Thierache. L'extension de sa compétence territoriale a l'ensemble de la nouvelle entité (issue de la fusion des communes) date du 1^{er} janvier 1978.

Le capital actuel de la régie est de 951.401.902 BEF. Aucune augmentation de capital n'a été réalisée, il a juste été adapté au fur et à mesure des exercices aux mouvements de patrimoine entre la régie et la Commune. Le chiffre d'affaire de la régie, en 1999, était de 46.445.008 BEF²⁶⁸ et son résultat d'exploitation de 14.724.472 BEF.

Les activités de la régie concernent l'exploitation du bois, des terrains, d'une carrière, d'immeubles, de trois campings et d'un village de vacances. Nous observons que les activités de cette régie ne porte pas uniquement sur le logement comme à Braine-L'Alleud. Toutefois, aucune opération à caractère foncier ne s'effectue en raison d'une faible pression foncière connue par la commune de Viroinval.

L'activité du bois est toujours la principale source de revenus (17.553.252 BEF en 1999), suivie de très loin par l'exploitation du camping d'Oignies. Les autres sont déficitaires. Parmi ses activités, nous retrouvons l'exploitation du patrimoine immobilier non bâti (location de terrains agricoles, aliénations de terrains), la location de logement (sur 4 logements, un seul est occupé), la location du village de vacances de Oignies et l'exploitation des deux autres campings (location de parcelles). Pour ces campings, le déficit est dû l'importante consommation d'eau, aux charges salariales des ouvriers chargés de l'entretien et de l'aménagement des campings.

Nous pouvons toutefois observer que ces dernières années, ces pertes diminuent.

Actuellement, le projet de la régie est le réaménagement du camping du Parc de Nismes. Ce parc est en effet celui qui engendre le plus de pertes (769.942 en 1999). Notons toutefois que l'invitation aux campeurs de quitter le camping avant le 31 décembre 2000 en vue de sa réhabilitation agit sur le résultat.

z) *La Régie Foncière de Charleroi*

Suite à la fusion des communes de 1977, il a été décidé de fusionner les deux régies foncières se trouvant dorénavant sur le territoire de la commune de Charleroi²⁶⁹, à savoir la

²⁶⁷ Zones à forte pression foncière qui visent les communes où le prix du terrain à bâtir est plus élevé que la moyenne régionale

²⁶⁸ Rapport de gestion de la Régie foncière de Viroinval, 1999

²⁶⁹ La nouvelle entité de Charleroi comprend Charleroi, Couillet, Dampremy, Gilly, Gosselies, Goutroux, Jumet, Lodelinsart, Marchienne-au-Pont, Marcinelle, Monceau-sur-Sambre, Montignies-sur-Sambre, Mont-sur-Marchienne, Ransart et Roux.

régie foncière de Jumet²⁷⁰ (inactive) et celle de Gosselies²⁷¹ (active). Ainsi, fut créée la Régie Foncière de Charleroi le 7 janvier 1977.

La Régie foncière constitue un *outil* au service des pouvoirs locaux et leur permet d'évaluer les besoins immobiliers et les pressions foncières qui s'exercent notamment sur le territoire. Notons qu'au départ, la Régie était plus un instrument au service des différents départements de la ville plutôt qu'un véritable outil de politique foncière. Son activité consistait, outre, quelques opérations sporadiques de rénovation, en de l'assistance de type notarial pour des opérations notamment immobilière d'autres services de la ville et en la cession ou la constitution de droits réels au profit d'autres opérateurs telles les sociétés d'habitations sociales.

Le règlement de gestion prévoit que les activités de la Régie consiste principalement en la gestion des propriétés du domaine privé de la Ville de Charleroi. Elle a pour mission de promouvoir une politique foncière active en vue, notamment, d'assurer un bon aménagement du territoire communal, la réalisation des programmes urbanistiques approuvés ou projetés. Elle veille à la réalisation de tous équipements d'infrastructures techniques (égouts, voiries, espaces verts,...) et communautaires qui sont indispensables à la mise en valeur de son patrimoine. Elle participe également à la lutte contre les taudis et à la rénovation des quartiers anciens. En outre, la Régie peut être chargée de la gestion de certains biens communaux du domaine public. Et enfin, depuis 1998, elle est chargée d'organiser et de gérer le stationnement des véhicules sur le domaine public (parking en voirie) et sur les terrains mis à la disposition du public (parking en ouvrage). La Régie exploite donc les 89 horovilles. Cette mission, qui participe de la mobilité au sens large, et qui vise à désengorger le centre ville par une politique de rotation forcée des voitures, lui a notamment été confiée en vue de lui octroyer des recettes supplémentaires. Les horovilles génèrent en effet pour l'instant un chiffre d'affaires annuel d'environ 35 millions de francs.

Dans la pratique, les interventions de la Régie sont les suivantes :

- Achat ou expropriation de terrains et constitution de réserves foncières dans le but de diminuer la pression foncière. Avec ces terrains, la Régie a notamment réalisé quelques lotissements d'une trentaine de lots qu'elle a vendus. Cette opération lui a permis de récupérer la plus-value engendrée par l'opération. D'autres terrains ont été vendus afin que des promoteurs privés se chargent du lotissement et de la vente des lots. Il est vrai qu'une telle opération ne permet pas à la Régie de récupérer les plus-values issues du lotissement. Par contre, le lotissement de ces terrains par le compte du privé va permettre d'attirer des personnes qui travaillent actuellement à Charleroi mais n'y résident pas.
- Rénovation de bâtiments (rénovation urbaine ou rurale, lutte contre les taudis). Actuellement, cinq opérations de rénovation urbaine sont en cours pour lesquelles la Ville a obtenu les subsides de la Région wallonne. La Régie acquiert notamment des locaux à l'abandon dans lesquelles elle fait des bureaux et/ou des appartements. Un de ses projets est d'ailleurs d'acquérir des bâtiments à l'abandon au centre ville. Elle réaffectera ainsi le rez de chaussé en surface commerciale et les étages en logements. La gestion de ces logements pourrait selon le cas être confiée à des sociétés de logement de service public agréées ou être gérées directement par la Régie foncière. Une coopération existe donc entre les sociétés de logement et la Régie.

²⁷⁰ Créé le 28/03/1974

²⁷¹ Créé le 18/09/1970

- Assainissement de sites d'activité économique désaffectés. Cette action n'est toutefois que peu pratiquée par la régie (ancien site charbonnier du « Martinet » à Roux). L'intercommunale IGRETEC, avec qui la régie initialise une coopération, en fait notamment son domaine d'action.
- Acquisition de monuments et sites dans le but d'en assurer la protection (Exemple : La maison Dorée devenue la Maison de la Presse à Charleroi).
- Gestion de logements moyens ou sociaux de la commune. La commune essaye toutefois de privilégier le logement moyen voire « de luxe » afin de ne pas « faire concurrence » aux sociétés de logement de service public agréée situé sur la Ville de Charleroi²⁷². En outre, axer son action en matière de logement sur des habitations modestes devraient permettre d'attirer les personnes qui actuellement viennent travailler à Charleroi (des cadres notamment) mais n'y résident pas.
- Promotion de l'expansion économique en mettant à la disposition de promoteurs, par vente ou « location²⁷³ » des terrains nécessaires à des constructions en tout genre (complexes commerciaux, parcs industriels, maisons collectives, homes, ...).
- Vente de lots destinés à des garages (une centaine actuellement). La régie compte encore en réaliser afin de les vendre.
- Programmation de réalisations urbanistiques à long terme grâce à la relative autonomie financière de la régie.
- Depuis 1999, en partenariat avec le service Logement, la régie conclut des *mandats²⁷⁴ de gestion* (trois actuellement). Divers propriétaires ne sont pas en mesure de supporter le coût des travaux de rénovation que nécessite leur immeuble. Le mandat va donc permettre à la régie d'effectuer ces opérations de rénovation et de remettre le bien dans le circuit locatif. La durée du mandat est fonction des investissements réalisés et de la législation sur les baux. Ainsi, la régie percevra le loyer tant que le coût de la rénovation ne sera pas couvert. Une fois atteint, le loyer revient au propriétaire. Notons que le propriétaire garde la possession de son bien durant toute la durée du mandat et reste redevable du précompte immobilier, seule la perception du loyer et les coûts relatifs à la rénovation appartiennent à la régie. Ce système de mandat constitue un bel outil mais est toutefois limité aux petites opérations de rénovation. Pour de plus grandes opérations, la procédure administrative (notamment celles des marchés publics) viendrait freiner le processus.

Nous observons que la régie coopère avec différentes structures œuvrant dans divers domaines telles les sociétés de logement ou encore l'Intercommunale IGRETEC pour le domaine économique.

Lancée avec un capital de départ de 448 millions, celui-ci s'élève aujourd'hui à 605 millions²⁷⁵. Le montant des recettes²⁷⁶, pour l'exercice 1999, est de plus de 263 millions. Ces recettes proviennent, outre les subsides obtenus²⁷⁷, des horovilles, de la vente de terrains notamment d'un terrain de camping, de la location d'immeubles ou encore de la concession

²⁷² Huit sociétés de logement de service public agréées se trouvent à Charleroi : Notre Maison, La Caroléenne, Le Foyer Marcinellois, le Foyer Moderne (Châtelet), le Logis Moderne, la Val d'Heure, le Versant Est et la Petite Propriété Terrienne (construction de logements en vue de leur vente).

²⁷³ Bail emphytéotique notamment

²⁷⁴ Le mandat est un acte par lequel une personne donne à une autre le pouvoir de faire quelque chose pour le mandant et en son nom (article 1984 Code Civil).

²⁷⁵ Selon le bilan de l'exercice 1999

²⁷⁶ Recettes ordinaires et extraordinaires

²⁷⁷ Par la Région, par la Loterie nationale dans le cadre de l'Euro 2000

d'exploitation des parkings et de cafétéria d'infrastructures sportives. Les dépenses quant à elle, d'un montant d'environ 190 millions, se composent essentiellement de travaux d'entretiens, de réparations, de maintenance, ... du patrimoine de la régie et de charges financières.

Concernant le budget 2001 de la régie, il est intéressant de remarquer que l'ensemble des crédits ordinaires est *non limitatif*. Cela va permettre, d'une part de faire face à certaines dépenses exceptionnelles et, d'autre part, de favoriser la gestion de la régie. En effet, elle aura la possibilité d'agir dès qu'une opportunité se présente (la vente d'un immeuble bien placé par exemple), sans devoir attendre une modification budgétaire. Lors de la création de la régie, ces crédits étaient déjà non limitatifs mais la tutelle les avait limités en raison du nombre important de dettes que la régie possédait. Ces dettes ont aujourd'hui diminué notamment grâce, d'une part, aux opérations liées à la libéralisation du Crédit communal, qui a permis à la commune d'éponger une partie des dettes de la régie et, d'autre part, aux recettes provenant des horovilles.

La régie foncière de Charleroi est donc organisée sous la forme d'une régie de droit sans personnalité juridique. Toutefois, des propos certains s'élèvent pour la transformer en régie communale autonome (RCA). Les motifs sont les suivants. La régie foncière gère actuellement les parkings publics en voirie. Ces parkings participent à la mobilité, laquelle est actuellement étudiée par la Ville de Charleroi. A cette fin, il a été décidé que le parking en voirie serait payant ce qui permettrait, outre une recette supplémentaire, de dégorger le centre ville et d'organiser une rotation²⁷⁸. Toutefois, le parking en voirie restant toujours moins cher que le parking en ouvrage, l'objectif n'est pas atteint. Une solution est donc l'augmentation du tarif en voirie. Une telle augmentation poussera les véhicules à occuper les parkings en ouvrage. Toutefois, cela signifie, d'une part, une diminution des recettes pour la régie (qui gère les parkings en voirie) et, d'autre part, une augmentation des recettes pour les opérateurs privés (Cityparking, Charleroi Expo, Innovation notamment), gestionnaire des parkings en ouvrage. L'idée serait donc de créer un opérateur unique qui aurait tant la gestion des parkings en voirie que des parkings en ouvrage, ce qui faciliterait la mise en œuvre d'une politique de mobilité à Charleroi.

La solution serait de créer une régie communale autonome avec trois branches d'activités : la gestion foncière, l'équipement urbain et les parkings. Cette dernière branche serait filialisée ce qui permettrait de faire entrer les opérateurs privés actuels dans la régie. Le seul frein à la transformation de la régie en RCA est le régime fiscal de celle-ci. Contrairement à la régie de droit soumise à l'impôt des personnes morales, la RCA, et en tout cas ses filiales, sont susceptibles d'être soumise à l'impôt des sociétés.

1.2.2. La régie communale autonome

1.2.2.1. Généralités

aa) Présentation générale

²⁷⁸ Notons que les commerçants sont demandeurs de ce type de politique.

En 1995, le législateur a introduit au niveau communal la possibilité pour les communes de créer une régie communale autonome (RCA) moyennant l'approbation de la députation permanente²⁷⁹. Celle-ci répond aux désirs des communes de gérer certaines activités de type industriel ou commercial à la manière d'une entreprise, sans pour autant vouloir s'associer en recourant à la solution intercommunale. Les articles 263 bis et suivants de la nouvelle loi communale règlent cette matière.

Les communes n'ont aucune obligation de créer une telle régie. Toutefois, la création de celle-ci ne peut se faire de manière absolue. Seules les activités à caractère industriel ou commercial des communes peuvent être gérées sous la forme d'une RCA. L'arrêté royal du 10 avril 1995²⁸⁰ détermine lesdites activités. L'article 1, 8° de cet arrêté dispose que le conseil communal peut créer une régie pour gérer « l'acquisition d'immeubles, la constitution de droits réels immobiliers, la construction, la rénovation, la transformation, la location ou location-financement de biens immobiliers en vue de la vente, de la location, de la location-financement ou d'autres actes juridiques relatifs à ces immeubles ». Sont ainsi visées des opérations relatives à des immeubles qui, soit font déjà partie du domaine privé de la commune, soit n'en font pas partie mais dont les autorités communales acquièrent la jouissance en vue de mener des politiques en matière sociale, de logement ou encore dans d'autres matières d'intérêt communal.

Tout comme la commune, la RCA dispose de pouvoir de poursuivre des expropriations. L'article 58 du CWATUP lui offre cette possibilité lorsqu'il s'agit de réaliser les plans d'aménagement. Elle dispose aussi d'un droit de préemption le cas échéant. De même, la RCA peut prendre en gestion ou en location tout logement inoccupé, en vertu des articles 80 à 85 du Code du Logement.

Par contre, par rapport à la commune et aux régies de droit, le RCA présente des avantages :

²⁷⁹ Article 16, §1, 7°, Décret organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne, 1^{er} avril 1999, M. B. 7/05/1999, err. M. B. 19/05/1999

²⁸⁰ Arrêté royal du 10 avril 1995 déterminant les activités à caractère industriel ou commercial pour lesquelles le conseil communal peut créer une régie communale autonome dotée de la personnalité juridique, Moniteur belge du 13/05/1995

- Elle est dotée d'une personnalité juridique propre²⁸¹, bénéficiant ainsi d'une autonomie organique. Cette personnalité juridique lui offre une capacité propre d'emprunt, une plus grande liberté de financement mais d'un autre côté, elle met à la charge de la régie le déficit éventuel.
- Elle jouit d'une importante autonomie technique. Elle échappe à l'ensemble des règles budgétaires et comptables applicables aux communes. Elle fixera annuellement dans un plan d'entreprise²⁸² ses objectifs et sa stratégie à moyen terme, sa comptabilité est soumise aux règles de la loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité des entreprises²⁸³. Elle dispose aussi d'une autonomie dans la gestion de ses biens et de son financement²⁸⁴.
- Elle peut s'ouvrir aux partenaires privés. Ces derniers pourraient aider la régie en lui apportant un soutien logistique en personne (comptable, experts immobiliers, etc.).
- Les actes de la régie ne sont soumis à aucun procédé de tutelle. Seule la décision de mise en RCA est soumise à approbation²⁸⁵. Un mécanisme de contrôle existe toutefois. L'article 263 septies NLC prévoit la communication annuelle d'un plan d'entreprise et d'un rapport d'activités au conseil communal. En outre, le conseil d'administration peut être tenu de transmettre également au conseil communal un rapport sur les activités de la RCA ou sur certaines d'entre elles.

Certains inconvénients subsistent tout de même :

- La RCA est créée de manière unilatérale par la commune et donc, son patrimoine, constitué par le système de la fondation, provient exclusivement d'une dotation communale. Celle-ci peut s'effectuer en numéraire mais il peut aussi s'agir d'une dotation en immobilier. La régie ne peut donc ouvrir son capital à d'autres personnes, tant publiques que privées. La commune reste le seul bailleur de fonds. Il s'agit d'un inconvénient majeur de ce mode de gestion. La filialisation apporte une solution à ce problème. Ce point sera abordé plus tard.
- La RCA étant une personne morale de droit public, elle est entièrement soumise à la législation relative aux marchés publics au même titre que la commune.

bb) Les organes de gestion

La régie communale autonome est gérée par un conseil d'administration et un comité de direction²⁸⁶.

Le *conseil d'administration* possède le pouvoir de gestion et contrôle la gestion journalière assurée par le comité de direction. Le conseil communal désigne les membres du conseil d'administration. Ceux-ci ne doivent pas nécessairement être conseillers communaux. Le conseil d'administration peut également comprendre des personnes extérieures « qui pourront prendre directement part à la gestion de la régie et la faire bénéficier de leur expertise dans le domaine concerné » (HERBIET, 2000, p. 121). Il y a toutefois une limite : la majorité du conseil d'administration doit être composée de conseillers communaux²⁸⁷. De

²⁸¹ Article 263 bis NLC

²⁸² Article 263 septies, §1 NLC

²⁸³ Article 263 novies NLC. Cette référence aux lois coordonnées sur les sociétés commerciales ne va pas sans poser problèmes. Nous n'entrerons pas plus dans cette problématique, tel n'est pas l'objet de cette étude.

²⁸⁴ Article 263 sexies NLC

²⁸⁵ Article 16, §1^{er}, Décret organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne, 1^{er} avril 1999, M. B. 07/05/1999, err. M. B. 19/05/1999

²⁸⁶ Article 263 ter NLC

²⁸⁷ Article 263 ter, §2, al. 3 NLC

cette façon, la commune garde en tout temps une influence prépondérante sur la régie. A noter que chaque groupe politique doit être représenté au sein du conseil d'administration²⁸⁸.

Le *comité de direction* est chargé de la gestion journalière. Il est composé de 5 personnes désignées par le conseil d'administration.

cc) *Le contrôle*

Un collège de trois commissaires désignés par le conseil communal est chargé d'assurer le contrôle financier et comptable de la régie communale²⁸⁹. Deux sont membres du conseil communal et le troisième doit être membre de l'Institut des réviseurs d'entreprise.

Le pouvoir de contrôle du conseil communal est toutefois réduit à deux instruments strictement informatifs²⁹⁰. D'une part, la régie lui envoie un plan d'entreprise et un rapport d'activité annuellement. D'autre part, le conseil communal peut demander au conseil d'administration un rapport sur tout ou partie des activités de la RCA.

En outre, aucune tutelle sur les actes de la régie n'est actuellement organisée.

dd) *Le régime fiscal*

Par rapport à la régie de droit, la fiscalité des RCA est pénalisante. Elle constitue, comme nous l'avons dans le cas de la Ville de Charleroi, un obstacle sérieux à sa création.

• Les impôts directs

Contrairement à la régie de droit, soumise à l'impôt des personnes morales (IPM), la RCA semble soumise à l'impôt des sociétés (ISOC). En effet, elles sont d'une part, des personnes juridiques résidentes qui peuvent avoir un but de lucre et peuvent mettre en œuvre des méthodes industrielles ou commerciales et, d'autre part, ne sont pas exclues expressément du champ d'application de l'impôt des sociétés²⁹¹.

La différence de régime est de taille. Une personne ne subit à l'impôt des personnes morales que « une série d'impôts successifs sur des revenus nettement précisés dans une liste fort limitée, sans qu'il soit question de leur globalisation » (GHERET D., 1999, p. 85). Ainsi, dans la pratique, nous nous rendons compte que les communes et donc les régies de droit ne paient quasiment jamais d'impôts. Par contre, les personnes soumises à l'ISOC, les RCA en l'occurrence, paient en principe un impôt de 40,17% sur la globalisation de leurs revenus nets (revenus bruts diminués des charges professionnelles).

Toutefois, si la RCA parvient à démontrer qu'elle ne poursuit pas de but de lucre et qu'elle ne met pas en œuvre des méthodes industrielles ou commerciales, elle pourrait être soumise à l'IPM. La soumission de la RCA à l'IPM ou à l'ISOC varie donc selon les cas.

• Les droits d'enregistrement

Comme pour les régies de droit, si les acquisitions d'immeubles ont une utilité publique, l'enregistrement de celles-ci s'effectuera gratuitement. Dans le cas contraire, le taux de 12,5% est d'application.

²⁸⁸ Ibid.

²⁸⁹ Article 263 quater NLC

²⁹⁰ Article 263 septies NLC

²⁹¹ Article 180, Code des Impôts sur le Revenu

ee) La filialisation

Un des inconvénients majeurs de ce mode de gestion est le financement exclusif de la régie par la commune. « La participation de partenaires extérieurs au financement de l'activité est toutefois possible indirecte par la voie de la filialisation²⁹² » (HERBIET, 2000, p. 123). Cette solution permet une ouverture illimitée aux capitaux extérieurs, publics ou privés.

Outre cet avantage, la filialisation permet de rendre applicable l'ensemble du droit commercial (organisation, fonctionnement interne, activité). La régie est entièrement soumise au droit privé.

« La filialisation d'une régie communale autonome est entièrement libre et subordonnée à aucune autorisation ou approbation quelconque » (HERBIET, 2000, p. 123). Ainsi, contrairement à la commune qui a besoin d'une habilitation légale spécifique et expresse, la RCA peut prendre des participations sans qu'une intervention de quelque autorité ne soit nécessaire.

Certaines restrictions sont tout de même prévues. D'une part, l'objet de la filiale doit être compatible avec l'objet de la RCA. D'autre part, quelle que soit l'importance des apports des divers parties à la constitution du capital social, la RCA doit disposer de la majorité des voix et assumer la présidence dans les organes de la filiale²⁹³.

1.2.2.2. Le Régie Communale Autonome de Malmedy

Le 22 juillet 1999, le conseil communal de la commune de Malmedy a adopté les statuts d'une régie communale autonome. Cette régie a notamment pour objet l'acquisition d'immeubles, la constitution de droits réels immobiliers, la construction, la rénovation, la transformation, la location ou location-financement de biens immobiliers en vue de la vente, de la location, de la location-financement ou d'autres actes juridiques relatifs à ces immeubles. Il s'agit en fait du point 8 de l'arrêté royal du 10 avril 1995 déterminant les activités à caractère industriel ou commercial pour lesquelles le conseil communal peut créer une régie communale autonome dotée de la personnalité juridique.

La commune de Malmedy a ainsi décidé de gérer son patrimoine foncier au travers d'une régie communal autonome. Une des principales raisons pour lesquelles la commune de Malmedy a opté pour cette forme est le mode de fonctionnement de la régie qui est plus souple que le système traditionnel.

Depuis sa création, la régie a déjà réalisé un parking souterrain sur le site d'une ancienne brasserie (site d'activité économique désaffecté)²⁹⁴. En réalisant cette opération via une RCA plutôt que via le système traditionnel, d'une part, la procédure avant le début des travaux a été deux fois plus rapide et d'autre part, le coût des travaux ont été moindre selon son gestionnaire (6 millions en moins que prévu si la commune avait réalisé le parking). Ce parking comprend 34 emplacements destinés à la vente. Dix-huit ont notamment été vendus au Foyer Malmédien (Société de logement agréée), 14 sont toujours à vendre.

La prochaine réalisation est la transformation de deux immeubles, que la RCA a acheté, en logement social (81 logements). Ces logements seront ensuite mis à la disposition du Foyer

²⁹² Toute prise de participations directes ou indirectes dans une société, association et institution de droit public ou de droit privé

²⁹³ Articles 263 sexies, §2, NLC

²⁹⁴ Remarquons qu'en matière de site d'activité économique désaffecté (SAED), l'assainissement n'appartient qu'aux particuliers, aux communes, aux intercommunales et à la Région. Les RCA n'ont aucun pouvoir en ce domaine. Ceci pose dès lors problème car dans le cas présent, la RCA devait attendre que la commune soit compétente pour assainir le site avant d'exécuter les travaux d'assainissement. Introduire la RCA parmi les autorités compétentes pour assainir une SAED devrait être envisagée.

Malmédien. Comme à Charleroi, nous observons une coopération entre la régie et la société de logement agréée. Et finalement, un autre projet de réhabilitation d'un SAED est aussi envisagé. Il s'agirait de créer un parking souterrain, un rez commercial ou destiné à des bureaux et des appartements ou logements sociaux dans les étages.

Notons que la RCA n'a pas dans ses projets la création de lotissements. Etant donné la tendance politique libérale de la commune, aucun projet de ce type ne sera réalisé tant que les initiatives privées sont suffisantes. La volonté de la commune n'est pas de faire concurrence aux promoteurs privés en créant une RCA.

Concernant le financement de la RCA, outre les subsides octroyés par la Région wallonne pour certaines opérations (logement social, rénovation urbaine), la RCA recourt à l'emprunt assorti de la garantie communale.

Concernant le régime de taxation des bénéficiaires, la question de l'imposition à l'ISOC ou à l'IPM ne s'est pas encore posé vu que la RCA n'a pas encore réalisé de bénéfice.

1.3. LES INTERCOMMUNALES AYANT DANS LEUR OBJET SOCIAL L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET/OU LE LOGEMENT

1.3.1. Présentation

Une intercommunale est une association de communes qui a un ou plusieurs objets déterminés d'intérêt communal²⁹⁵ c'est-à-dire une mission intéressant les habitants de la commune. Cette activité est alors gérée en dehors de l'administration communale puisque son sort est confié à une entité distincte dotée de la personnalité juridique.

Elle exerce une mission de service public et, à ce titre, est une personne morale de droit public²⁹⁶. Elle peut prendre la forme d'une société anonyme, d'une société coopérative à responsabilité limitée ou d'une association sans but lucratif²⁹⁷. Elle peut poursuivre des expropriations pour cause d'utilité publique et est susceptible de disposer d'un droit de préemption.

Deux communes minimums sont requises pour la création d'une intercommunales. Les communes sont libres de s'associer entre elles ainsi qu'avec toute autre personne morale de droit public ou privé²⁹⁸. Ainsi, contrairement aux RCA, le privé peut intervenir dans le capital. Afin de préserver le caractère d'association de communes, celles-ci, quelle que soit la proportion des apports des divers associées et quelle que soit la qualité de ces associées, disposent toujours de la majorité des voix ainsi que de la présidence dans les différents organes de gestion et de contrôle de l'intercommunale²⁹⁹.

La durée de l'intercommunale ne peut excéder trente ans³⁰⁰ mais elle peut être prorogée d'un ou plusieurs termes dot chacun ne peut excéder trente ans. Les associés ne sont pas pour autant liés définitivement. Le décret relatif au intercommunales prévoit quatre occasions de retrait, dans des conditions et avec des effets différents.

²⁹⁵ Article 1^{er}, Loi relative aux intercommunales, 22 décembre 1986, M.B. 26/06/1987

²⁹⁶ Article 3, *ibid.*

²⁹⁷ Article 5, *ibid.*

²⁹⁸ Article 2, *ibid.*

²⁹⁹ Article 11, *ibid.*

³⁰⁰ Article 7, *ibid.*

1.3.2. Les intercommunales et la politique foncière

On dénombreait en décembre 1999, 135 intercommunales qui exercent totalement ou partiellement leurs activités en Région wallonne. Certaines d'entre elles ont dans leur objet social l'aménagement du territoire et le logement mais aucune ne l'exerce réellement en matière d'habitat. Leurs activités concernent le monde économique : aménagement et gestion de parcs industriels, rénovation des sites d'activité économique désaffectés, construction et gestion de bâtiments industriels, ...

Pourtant, les communes qui ne peuvent mener efficacement une politique d'aménagement de part leur petite taille, leur insuffisance de moyens financiers ou techniques, les difficultés fonctionnelles et de gestion des ressources, pourraient opter pour ce type de gestion. En effet, l'intercommunalisation présente des avantages. Elle permet une spécialisation accrue et la possibilité d'étendre le territoire d'activité. En outre, c'est une manière de débudgétiser et ainsi de résoudre des difficultés de financement. De plus, l'entrée de personnes privées dans l'intercommunale permet des compétences et des ressources supplémentaires.

En tant que personnes morales de droit public, une intercommunale pourra bénéficier des aides prévues dans le Code du logement à savoir celles relatives à la démolition de bâtiment non améliorable, le logement de transit, d'insertion, moyen et les réserves foncières. Ces aides pourront en outre être augmentées si le bien se situe dans un périmètre spécifique c'est-à-dire une zone d'initiatives privilégiées de type 2, 3 ou 4, une zone d'action prioritaire³⁰¹, un périmètre de rénovation urbaine ou un site d'activité économique désaffecté.

A noter qu'une intercommunale est soumise aux droits d'enregistrement³⁰² mais un régime particulier induisant par exemple exonérations ou encore réduction de taux lui est réservée³⁰³.

1.4. LES SOCIÉTÉS DE LOGEMENT DE SERVICE PUBLIC AGRÉÉES

Les sociétés de logement de service public agréées sont réparties sur l'ensemble du territoire de la Région wallonne et situées au niveau communal. De cette manière, elles sont proches de leur « clientèle » c'est-à-dire de la population. Ces sociétés servent d'intermédiaires entre la Société Wallonne du Logement³⁰⁴ et la population³⁰⁵.

Ces sociétés sont des personnes morales de droit public constituées sous forme de société coopérative qui doivent être agréées par le SWL³⁰⁶.

La Région, les provinces, les intercommunales, les communes, les centres publics d'aide sociale, les personnes morales de droit privé, les organisations du monde du travail et les personnes physiques sont admises à souscrire au capital d'une société³⁰⁷. Ainsi, divers types de partenariats existent :

- Partenariat commune ou CPAS et société agréée : soit pour la gestion des logements acquis ou construits par une commune ou un CPAS, soit sous forme de cession de terrain à la société agréée à charge pour elle d'investir en logements ;

³⁰¹ Article 4, Arrêté portant exécution du décret du 4 juillet 1996 relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère, 6 mars 1997, M. B. 10/04/1997

³⁰² Taux : 12,5 %

³⁰³ Articles 140, 161 et 162 du Code des droits d'enregistrement

³⁰⁴ Cfr. point 2.1. de ce chapitre

³⁰⁵ <http://www.srw.be>

³⁰⁶ Article 130 Code wallon du logement

³⁰⁷ Article 130, Code wallon du logement

- Projet CPAS et société agréée : permet de financer un investissement pour partie par subsides obtenus de la Communauté Française, pour partie par des crédits obtenus dans le cadre des programmes d'investissements de la SWL ;
- Intervention de la Communauté germanophone ;
- Intervention du Bureau Economique de la Province de Namur ;
- Intervention de la Province de Liège.

A noter que le capital social doit être détenu majoritairement par les pouvoirs publics sociétaires en vertu du Code wallon du Logement³⁰⁸.

Leurs missions³⁰⁹ consistent à :

- Construire des habitations ;
- Acquérir des immeubles pour les transformer en habitations ;
- Donner en location les habitations dont elles sont propriétaires ou qu'elles gèrent par mandat ;
- Constituer des réserves de terrains en vue d'assurer le développement de l'habitat ;
- Organiser un service social au bénéfice des habitants des logements qu'elles gèrent ;
- Agir comme opérateur immobilier pour les personnes morales de droit public.
- Ces sociétés contribuent ainsi à diminuer la pression foncière et à lutter contre la spéculation comme le prévoit d'ailleurs le SDER³¹⁰.

En vue de la réalisation de leur objet, ces sociétés sont habilitées à poursuivre l'expropriation d'immeubles bâtis ou non bâtis, avec l'approbation de la SWL³¹¹. Elles sont également susceptibles de bénéficier du droit de préemption. Elles peuvent aussi prendre en gestion ou en location tout logement inoccupé³¹². De plus, un tarif réduit à 6% en matière de droit d'enregistrement leur est accordé lors de l'achat d'un immeuble à condition que celui-ci soit destiné à la revente ou à la location³¹³. Et finalement, elles sont exonérées de la taxe sur les terrains à bâtir non bâtis le cas échéant.

Du point de vue financier, outre les ressources liées à ses activités, elles bénéficient de crédits distribués par la SWL (et octroyés par la Région wallonne) sous la forme de prêts remboursables ou sous forme de subventions. Elles peuvent également investir leurs fonds propres. Les programmes d'investissements sont financés par des crédits budgétaires. Il s'agit des programmes que la SWL finance pour partie grâce à une dotation en capital qu'elle reçoit de la Région, ou d'une autre personne morale du secteur public et pour partie par un emprunt qu'elle contracte sur le marché des capitaux.

Les sociétés agréées sont sous la tutelle administrative de la SWL. En effet, pour une série d'actes, elles doivent obtenir l'autorisation ou l'approbation de la SWL.

Actuellement³¹⁴, 122 sociétés agréées ont été créées, répartie en deux groupes :

³⁰⁸ Article 138, Code wallon du logement

³⁰⁹ Article 131, Code wallon du logement

³¹⁰ S.D.E.R., p. 156

³¹¹ Article 134, Code wallon du Logement

³¹² Articles 80 à 85, Code wallon du Logement

³¹³ Article 51, Code des droits d'enregistrement

³¹⁴ <http://www.srw.be>

- 100 ont comme mission d'acquérir et de rénover des logements, des bâtiments pour les affecter au logement, de construire et de gérer des logements destinés à la location. Il s'agit du secteur locatif. La superficie de leurs réserves foncières, pour l'année 2000, s'élève à 1.061 ha 34 a 40 ca (y compris bâtiments éventuels)³¹⁵.
- 22 dont le rôle est d'instruire les dossiers de prêts hypothécaires à taux sociaux, accordés par la SWL, et de construire des logements en chantiers groupés destinés uniquement à la vente. C'est le secteur acquisitif. La superficie de leurs réserves foncières s'élève à 771 ha 77 a 35 ca.

2. AU NIVEAU REGIONAL

2.1. LA SOCIÉTÉ WALLONNE DU LOGEMENT

Créé par un Décret du Gouvernement wallon, la Société Wallonne du Logement (SWL) est une personne morale de droit public constitué sous forme d'une société anonyme³¹⁶. Elle est l'acteur principal de la politique en matière de logement. D'un côté, le Gouvernement wallon détermine les orientations à suivre dans un contrat de gestion³¹⁷ valable pour 5 ans³¹⁸ et de l'autre, elle s'appuie sur les sociétés de logement de service public qu'elle agrée, sociétés en contact direct avec la population.

Une des activités de la SWL consiste à faire fonction d'agent foncier. En effet, elle gère la politique foncière (achat et vente de logements et de terrains) pour son propre compte mais aussi pour le compte des sociétés agréées. Elle assure la gestion de son propre patrimoine et du patrimoine des sociétés agréées et constitue des réserves foncières. Ces réserves³¹⁹ pourront servir au développement de l'habitat, être rétrocédées aux sociétés de logements de service public agréées, être vendue par parcelles en imposant au besoin aux bénéficiaires des servitudes pour le maintien de l'aspect et de l'agencement fonctionnel des ensembles³²⁰.

Pour ce faire, elle a le pouvoir d'exproprier des biens immobiliers³²¹ ainsi qu'autoriser les sociétés agréées à poursuivre l'expropriation d'immeubles en vue de la réalisation de leur objet social. Elle dispose également, ainsi que les sociétés agréées, du droit de préemption prévu dans le CWATUP. Notons également que la SWL est exonérée de la taxe sur les terrains à bâtir non bâtis le cas échéant. Et enfin, les articles 80 et 85 lui offrent la possibilité de prendre en gestion ou en location tout logement inoccupé.

Outre les ressources liées à ses activités et la possibilité d'emprunter, elle bénéficie de subvention et de crédits inscrits au budget régional³²².

Elle est située à Charleroi.

³¹⁵ Rapport de la Société Wallonne du Logement

³¹⁶ Article 86, Code wallon du logement

³¹⁷ Article 87, Code wallon du logement

³¹⁸ Contrat de gestion 1998-2002 entre la Région wallonne et la Société régionale wallonne du logement, <http://www.srwf.be/>

³¹⁹ Concernant l'état de ces réserves, nous vous renvoyons au point 6.2. du premier chapitre relatif aux réserves foncières

³²⁰ Article 2, Arrêté du Gouvernement wallon portant approbation des statuts modifiées de la Société wallonne du logement et fixant son capital minimum, 10 juin 1999, M.B. 8/09/1999

³²¹ Article 92, Code wallon du logement

³²² Article 95, Code wallon du logement

2.2. UNE RÉGIE FONCIÈRE RÉGIONALE : LE CAS DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

Disposer d'une régie foncière régionale devrait permettre à la Région:

- « de mener elle-même des opérations pour la mise en œuvre de projets de dimensions régionales
- de pallier à l'absence de régie dans certaines communes, qui soit n'ont pas la volonté d'une telle politique (celle-ci a parfois pour effet de priver l'un ou l'autre promoteur local d'une affaire juteuse), soit n'ont pas une taille suffisante pour se doter d'une telle institution (les personnes capables de diriger une régie ne sont pas légion ; cette mission exige des compétences très spécifiques, et l'emploi doit être rémunéré en conséquence) » (Anonyme, 1997, p. 16).

Toutefois, à l'heure actuelle, seule la Région de Bruxelles-Capitale dispose d'une telle régie.

2.2.1. La nécessité d'une Régie foncière à Bruxelles

Un des enjeux prioritaires de la Région de Bruxelles-Capitale est l'accès aux logements ainsi que le maintien, voire l'accroissement, du nombre d'habitants³²³. Le problème était assez vaste qu'il est apparu indispensable d'accroître les possibilités d'intervention non seulement via des outils mis en œuvre dans le logement social ou dans le logement moyen locatif ou acquisitif, mais aussi par la prise en compte des mécanismes fonciers.

Pour ce faire, il convenait de doter la Région d'un instrument performant, agissant directement sur le terrain et pouvant rapidement intervenir pour réguler le marché, ce qui n'est possible qu'à travers un outil du type d'une régie foncière et non via les moyens traditionnels des administrations publiques handicapées par trop de lenteurs administratives. Ainsi, en s'appuyant sur un certain nombre d'expériences positives, à savoir la Régie d'Agglomération ou encore les régies communales, la Régie Foncière de la Région de Bruxelles-Capitale fut créée le 8 septembre 1994³²⁴. Elle n'a toutefois été mise en place que le 1^{er} janvier 1999.

2.2.2. Le rôle de la Régie foncière régionale

Selon les textes, cette régie foncière régionale a comme mission « d'exercer pour le compte de la Région, la promotion et la mise en œuvre des décisions de politique foncière du Conseil et du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale notamment en matière d'aménagement du territoire, de planification et de réglementation, de valorisation des sites et des bâtisses, de préservation du patrimoine, de lutte contre les taudis et les chancres urbains, et ce le cas échéant, dans le cadre de la mise en œuvre du Plan Régional de Développement »³²⁵. La Régie est donc chargée de gérer le patrimoine privé de la Région, c'est-à-dire celui qui n'est pas affecté à une fonction publique ou qui est déclassé de son affectation publique. Nous observons donc que la régie foncière régionale est le pendant des régies foncières communales au niveau régional.

³²³ Doc. Parl., Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, Session 1993-1994, A-243/3, Rapport fait au nom de la Commission de l'Aménagement du Territoire, de la Politique foncière et du Logement, p. 3

³²⁴ Ordonnance portant création de la « Régie foncière de la Région de Bruxelles-Capitale », 8 septembre 1994, M. B. 07/10/1994. Cette Ordonnance s'est largement inspirée de l'Arrêté Royal du 23 avril 1975 relatif au statut des régies d'agglomération et de fédération.

³²⁵ Article 3, Ordonnance portant création de la « Régie foncière de la Région de Bruxelles-Capitale », 8 septembre 1994, M. B. 07/10/1994

Son rôle premier est d'intervenir en qualité de régulateur du marché lors des soubresauts à la hausse ou à la baisse ; de telles fluctuations peuvent avoir d'importantes conséquences pour l'ensemble de l'économie de la Région et pour les locataires en particulier. Selon les travaux préparatoires, la Régie serait donc le moteur d'opérations de sécurisation des propriétaires et occupants dans les quartiers où existe une forte pression immobilière. Elle doit également être l'initiatrice d'actions de restructuration du tissu urbain et doit promouvoir toute initiative susceptible d'avoir un effet d'entraînement sur le patrimoine immobilier privé.

La régie doit fonctionner en complémentarité avec les autres outils régionaux et communaux. Elle est notamment un conseiller technique des pouvoirs locaux en matière d'intervention foncière.

La régie peut en outre être chargée :

- D'émettre des avis au Gouvernement relatifs à l'exécution et à la coordination des politiques foncières que les pouvoirs locaux, les sociétés immobilières de service public ainsi que les organismes que le Gouvernement désigne, mettent en œuvre dans le cadre de leurs activités immobilières ;
- D'effectuer des recherches et de réaliser des études relatives à la politique foncière ;
- D'exécuter toute mission particulière entrant de le cadre de sa mission, qui lui serait confiée par le Gouvernement³²⁶.

Nous observerons toutefois que dans les faits, la volonté du législateur n'est pas rencontrée.

2.2.3. Le fonctionnement de la Régie foncière

La régie foncière de la Région de Bruxelles-Capitale est un *service à gestion séparé*. Il s'agit d'un service regroupant diverses administrations et géré suivant des méthodes industrielles et commerciales avec une comptabilité et un budget distinct de celui des autres départements de la Région. La régie fait toujours partie de la Région mais dispose d'une large autonomie technique.

Elle ne dispose pas d'une personnalité juridique propre ; elle agit sous le couvert de la personnalité juridique de la Région de Bruxelles-Capitale³²⁷. Au départ, il avait été question de créer un organisme d'intérêt public, doté de la personnalité juridique, rangées dans la classe A de la loi du 16 mars 1954³²⁸. Cette idée a été abandonnée afin de ne pas multiplier les organismes para-régionaux.

En vue de l'accomplissement de ses missions, la régie peut conclure des conventions d'association momentanée, et participer au capital et à la gestion d'entreprises existantes ou à créer. La régie dispose également du pouvoir d'exproprier moyennant l'autorisation du Gouvernement³²⁹.

La régie dispose d'un patrimoine distinct de celui de la Région. Le patrimoine de l'ancienne Régie d'Agglomération lui a été transféré³³⁰.

La régie est gérée par le Gouvernement. Celui-ci peut toutefois délégué sa gestion à un de ses membres ou au bénéfice d'un Secrétaire d'Etat. A l'heure actuelle, le Ministre Chabert, chargé notamment des travaux publics, est compétent.

³²⁶ Article 3, *ibid.*

³²⁷ Article 2, *ibid.*

³²⁸ Doc. Parl., Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, Session 1992-1993, A-243/1, p. 2

³²⁹ Article 3, Ordonnance portant création de la « Régie foncière de la Région de Bruxelles-Capitale », 8 septembre 1994, M. B. 07/10/1994

³³⁰ Article 22, *ibid.*

Un comité consultatif, regroupant les principaux acteurs de la politique foncière de la Région, est mis en place³³¹. Celui-ci est consulté sur la politique globale et sur les programmes d'action de la régie. Il n'est pas appelé à intervenir au niveau des décisions afin que la régie conserve sa souplesse de fonctionnement et sa rapidité d'action.

Les ressources³³² de la régie sont les suivantes :

- Les apports initiaux de la Région ainsi que les apports ultérieurs ;
- Le produit des emprunts contactés ;
- Le produit de la revente et les revenus nets de ses biens meubles et immeubles ;
- Les recettes liées à son action ;
- Les subsides alloués par les pouvoirs publics à l'occasion de ses opérations ;
- Les ressources propres obtenues par la mise en réserve d'une certaine quotité des excédents du compte annuel des profits et pertes ;
- Le produit des prestations effectuées pour compte de tiers ;
- La dotation annuelle de la Région pour son fonctionnement et l'intervention éventuelle de la Région dans les déficits. Cette dotation peut être assortie au respect d'un programme d'action.

En plus d'une comptabilité budgétaire, la régie tient une comptabilité en partie double, suivant des méthodes industrielles et commerciales.

2.2.4. La Régie foncière de la Région de Bruxelles-Capitale dans les faits

La régie foncière de la Région de Bruxelles-Capitale devrait être l'outil de la politique foncière de la Région. Toutefois, il s'avère que dans la pratique, elle n'effectue aucune opérations foncières et ne dispose même pas d'un budget pour la politique foncière.

La régie actuelle n'est pas inspirée par l'esprit de l'ordonnance. Son action est « dictée » par l'Administration de l'équipement et des déplacements. Une des principales raisons est que le Ministre chargé de sa gestion est celui compétent en matière de travaux publics et non celui qui a l'aménagement du territoire et l'urbanisme dans ses compétences.

Ainsi, la régie foncière de la Région de Bruxelles-Capitale n'est en fait qu'une régie des bâtiments.

³³¹ Article 8, §2, *ibid.*

³³² Article 9, *ibid.*

CHAPITRE IV : LES PRIMES ET LES AIDES OCTROYÉES AUX ACTEURS PUBLICS³³³

Pour influencer l'évolution du parc immobilier, la Région wallonne offre différentes subventions, primes, aides tant aux autres pouvoirs publics qu'aux particuliers et personnes morales. Dans le cadre de ce rapport, nous nous attacherons qu'aux aides relatives à l'aménagement du territoire et au logement octroyées aux acteurs publics.

Des aides peuvent être octroyées dans le cadre de la politique d'aménagement opérationnel. Celles-ci portent sur des opérations de développement rural, de rénovation et de revitalisation urbaine, de rénovation des sites d'activités économiques désaffectées et sur les sites d'intérêt régional.

Les personnes morales de droit public, y compris les sociétés de logement de service public, peuvent également bénéficier d'aides pour la création de logement social, de transit, d'insertion ou moyen, pour la démolition de bâtiment non améliorable, pour la constitution de réserves foncières et pour l'équipement d'un ensemble de logements.

Toutes ses aides sont davantage détaillées en annexe (textes applicables, conditions générales d'octroi).

³³³ I. Gabriel (LEPUR-ULG)

CHAPITRE V : FISCALITE COMMUNALE ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE*

INTRODUCTION GENERALE

Le programme de travail de la CPDT pour l'année 2000/2001 prévoit dans son volet "1.4 : Politique foncière" l'étude de "l'influence de la fiscalité (communale, provinciale, régionale ou fédérale) sur la localisation des diverses fonctions". La fiscalité "fera l'objet d'une étude poussée et reposant sur des bases concrètes et chiffrées".

Bien que dans de nombreux pays l'élément fiscal est cité comme facteur de localisation des activités (France, Etats-Unis, ...), la littérature belge est rarement centrée sur les interactions entre fiscalité et aménagement du territoire. L'objet d'étude du présent chapitre est par conséquent relativement innovant. Tel que défini dans le programme de travail, il est également très large.

Nous avons choisi, afin de saisir convenablement la complexité de la problématique étudiée, de restreindre l'objet d'étude. Ce recentrage comprend deux dimensions : il s'intéresse principalement à la seule fonction résidentielle et il se focalise sur la fiscalité communale. L'objet d'étude a également été quelque peu étendu dans la mesure où c'est l'ensemble du financement des communes et non le seul aspect fiscal qui est analysé.

Le choix de la **fiscalité communale** s'explique en regard du VIII^{ème} objectif du SDER qui vise à impliquer l'ensemble des acteurs à la réalisation du projet de développement soutenu par le Gouvernement. A ce titre, et en accord avec leurs compétences actuelles en la matière, les pouvoirs locaux seront amenés à jouer un rôle important dans l'aménagement du territoire. La concurrence entre les entités, déjà présente actuellement, risque de se renforcer dans l'avenir. Or, l'échelon local a souvent été négligé dans l'étude des liens entre fiscalité et aménagement du territoire alors que d'autres échelons, notamment le fédéral, ont fait l'objet d'études anciennes et récentes (voir 2^{ème} partie du chapitre).

La fiscalité locale constitue également un objet d'étude très intéressant car il illustre pleinement la complexité du problème fiscal, le calcul des impôts locaux étant dépendant de décisions provinciale, régionale et fédérale.

Ajoutons que ce n'est qu'en appréciant l'importance de la fiscalité locale dans l'ensemble des moyens financiers mis à disposition des collectivités locales que l'on comprend réellement les enjeux de l'aménagement territorial pour une commune. Cet élément justifie que nous nous sommes intéressés à l'ensemble des moyens financiers mis à disposition des entités wallonnes.

Le choix de la **fonction résidentielle** se justifie d'abord par le morcellement des implantations : chaque ménage pose un choix résidentiel. Par conséquent, et contrairement aux activités économiques par exemple, les dynamiques sont moins dépendantes de décisions de l'un ou l'autre opérateur. Ensuite, on constate que la fonction résidentielle est la source principale des revenus fiscaux et est un critère clé de répartition des dotations régionales aux communes : c'est donc naturellement que nous nous sommes tournés vers cette activité une fois l'échelon local choisi.

* Olivier Dubois (GUIDE-ULB).

Notre rapport se divise en deux parties : la première propose une étude statistique détaillée de la situation financière des communes. Cette étude se fait d'abord sur les budgets pris globalement, ensuite en individualisant les situations. Les résultats de cette étude seront commentés en terme d'incidence sur le choix des mandataires locaux en matière d'aménagement du territoire communal.

Dans la seconde partie, nous analysons et critiquons les propositions de réformes récemment exprimées avant d'énoncer rapidement certaines autres pistes de réflexion qu'il conviendrait d'approfondir à l'avenir.

1. LE FINANCEMENT DES COMMUNES WALLONNES : ANALYSE STATISTIQUE

1.1 INTRODUCTION

La mise en place d'un aménagement du territoire passe inévitablement par une intervention publique en terme d'allocation des sols. La planification territoriale a pour objet de résoudre la « contradiction entre l'utilisation optimale du sol et les intérêts des propriétaires fonciers individuels » (Andersen & Engelsoft, 1989, p. 172).

En Belgique, la planification territoriale prend la forme de « plans de secteur ». Ces documents cartographiques ont été progressivement mis en place entre 1977 et 1987. Depuis cette date, chaque parcelle du territoire se voit attribuer une affectation autorisée.

En Belgique, l'adoption de ces plans n'a cependant pas été suffisante pour contrôler les développements urbains des vingt dernières années et la gestion parcimonieuse du sol, pourtant inscrite dans la loi organique de l'urbanisme, reste un idéal qui est loin d'être atteint.

On peut avancer deux causes principales à cela.

- La première tient à la construction des plans eux-mêmes. Le dessin de ceux-ci a fait preuve d'un certain laxisme, sacrifiant aux intérêts dominants. Concrètement, ce laxisme a pris la forme de surfaces urbanisables surdimensionnées en regard des dynamiques observées en cette fin de siècle auquel vient se coupler « *l'absence de programmation organisée et spatialisée de manière cohérente dans la mise en œuvre des affectations prévues* » (Vandermotten, 1999). En matière d'habitat par exemple, ceci a débouché sur des zones délimitées de manière beaucoup trop larges au sein desquelles l'éclatement urbain que l'on désirait combattre a pu se poursuivre.
- La seconde raison concerne la mise en application des vœux énoncés dans la loi organique de l'urbanisme. Très peu d'outils réellement efficaces ont été construits ou adaptés pour venir en appui de la planification territoriale. Avec un certain recul, le sentiment qui domine est que les autorités de l'époque ont considéré l'adoption des plans de secteur comme un aboutissement et non comme le début d'une politique foncière volontariste. Dans un pays où la propriété foncière est morcelée et où la maison individuelle s'érige en modèle d'ascension sociale, le libre jeu du marché, seul élément véritablement actif au sein des zones constructibles, a conduit à un paysage urbain que certains n'hésitent pas à qualifier de chaotique (Bekaert & Strauwen, 1975).

A l'heure où la Région Wallonne entame la révision des plans de secteur, il convient de tirer les leçons du passé et accompagner le contrôle de l'allocation des sols d'instruments divers pour tendre vers une politique foncière volontariste. Différentes réflexions et différents outils autour de la gestion du tracé des nouveaux plans sont par ailleurs étudiés au sein du sous-thème 1.4. Le présent chapitre s'intéresse à un aspect particulier, globalement méconnu quoique très important de l'accompagnement des mesures planificatrices : la fiscalité communale.

La première partie de ce document fait état des recherches statistiques concernant les modes de financement des communes et leur répartition au sein des différentes entités de la région. Les travaux entrepris jusqu'à présent permettent **l'identification du problème par une description des mécanismes et des acteurs qui interviennent dans le financement d'une institution communale**. La suite des travaux aborde les pistes pour une réforme du financement des communes (cf. point 2). Cette réflexion est toutefois encore en cours et devrait se poursuivre l'année prochaine.

1.2 CONTEXTE

Un nombre important d'outils permettent aux autorités communales de jouer un rôle important dans l'aménagement de leur entité.

En matière de planification, le Conseil Communal peut adopter un ou des plans communaux d'aménagement (P.C.A.), ce qui permet à la Commune de maîtriser l'aménagement de son territoire. Cet outil poursuit des objectifs très précis et concerne généralement une superficie limitée du territoire communal. Les P.C.A. peuvent préciser et même déroger aux plans de secteur. Dans ce dernier cas, les indications du P.C.A. se substituent à celles indiquées au plan de secteur. L'adoption définitive de ces plans reste cependant soumise à l'avis des autorités régionales compétentes.

Différents autres outils de planification sont mis à disposition des autorités communales. A l'image du Schéma de Structure Communal (S.S.C.), ils n'ont généralement pas de valeur réglementaire, mais ont plutôt valeur indicative. Cela ne signifie toutefois pas qu'ils faille les considérer comme de faible importance puisque leur adoption donne à la commune une assise solide pour appuyer et motiver ses décisions en matière d'aménagement du territoire communal.

La commune peut adopter un Règlement Communal d'Urbanisme (R.C.U.) qui vient compléter, sans pouvoir y déroger, le Règlement Régional d'Urbanisme (R.R.U.). Ce règlement, qui n'affecte pas l'usage autorisé du sol, peut concerner tout ou une partie du territoire communal et porte essentiellement sur des mesures diverses concernant les opérations matérielles de construction.

La commune joue également un rôle central dans la gestion quotidienne des développements urbains. Préalablement à toute modification importante de l'utilisation du sol, le maître d'œuvre doit disposer d'un permis d'urbanisme. C'est le Collège des Bourgmestre et Echevins qui délivre ces permis en conformité avec les plans d'aménagement. L'avis des autorités locales reste soumis aux autorités régionales et peut faire l'objet d'un refus, d'un accord ou d'un accord assorti de condition(s).

C'est également la commune qui délivre les permis de lotir et peut fixer, en autres institutions, les charges d'urbanisme qui devront être supportées par le propriétaire foncier qui loti sa propriété¹.

¹ Art. 86, § 2 du CWATUP : "Le collège des Bourgmestre et Echevins, le fonctionnaire délégué et le Gouvernement peuvent subordonner la délivrance du permis aux charges qu'il juge utile."

Dans certains cas, le pouvoir des autorités communales est encore renforcé puisque l'article 107 du CWATUP prévoit que, sous certaines conditions, une entité peut entrer en régime de "décentralisation-participation". Ce statut permet, par exemple, aux autorités communales une plus grande liberté de gestion des permis d'urbanisme².

On constate donc qu'au travers des différentes prérogatives qui lui sont attribuées, les communes peuvent peser d'un poids non négligeable sur le dynamisme urbain qui s'établit sur leur territoire.

L'importance du pouvoir communal dans de gestion du développement urbain nous a incité à mieux comprendre les dynamiques qui peuvent guider les autorités locales lorsqu'elles définissent leur politique d'aménagement du territoire, et de confronter ces dynamiques avec les vœux du Gouvernement Wallon tels qu'il sont exprimés dans le S.D.E.R³.

Très vite, la question du financement des institutions communales est apparue comme le moteur de nombreuses prises de position des autorités locales en matière d'aménagement du territoire. La présente étude vise donc à décrire les mécanismes de financement qui poussent les mandataires communaux dans leurs choix politiques, à confronter les options généralement retenues avec les souhaits des autorités régionales et, enfin, à dégager certaines pistes qui pourraient faire se rencontrer les vœux de ces deux niveaux de pouvoirs.

L'état d'avancement des travaux permet de comprendre les différents enjeux qui tournent autour du financement des communes et qui justifient certaines positions des autorités locales en matière de gestion territoriale.

1.3 D'OU PROVIENNENT LES RECETTES COMMUNALES ?

1.3.1 Les trois vecteurs de financement des collectivités locales

En adaptant au cas belge la classification de Gilbert & Guengant (1991), on peut retenir trois vecteurs principaux de recettes financières pour les collectivités locales (figure V.1). Deux d'entre eux peuvent être déclinés en sous-vecteurs :

Les emprunts servent généralement à financer des travaux importants. Contrairement à d'autres pays (France, Allemagne) où cela est interdit, il arrive que certaines communes belges combrent un déficit de budget ordinaire⁴ par de l'emprunt. Depuis les mesures drastiques de gestion prises au début des années 80 (Heyndels, 1991), de tels cas sont devenus beaucoup moins nombreux et les emprunts sont généralement associés au financement des budgets extraordinaires. Toutefois, on remarque que ces dernières années les contraintes budgétaires de plus en plus fortes qui pèsent sur les budget communaux provoquent une recrudescence du recours à l'emprunt.

² Ils ne doivent pas faire l'objet d'un accord des autorités de tutelles, représentées par le Fonctionnaire Délégué. Remarquons toutefois qu'une décision récente du gouvernement redéfinit le rôle du fonctionnaire délégué de sorte que toutes les communes voient leur liberté s'accroître en matière de délivrance de permis d'urbanisme.

³ Schéma de Développement de l'Espace Régional Wallon, document d'orientation en matière de développement territorial.

⁴ Le budget ordinaire correspond aux frais nécessaires au bon fonctionnement quotidien d'une administration. On y retrouve donc le salaire des fonctionnaires ou l'entretien des bâtiments et du charroi. Les dépenses qui modifient le patrimoine de la commune (achat d'un immeuble, d'un véhicule) sont reprises au budget extraordinaire.

Les recettes issues de l'emprunt peuvent être considérées comme une « fausse ressource » puisque l'argent emprunté doit obligatoirement être remboursé, augmenté des charges liées aux intérêts. La commune devra donc puiser dans ses autres recettes pour financer le remboursement. La capacité d'emprunt sera déterminée par l'ampleur des moyens financiers disponibles et par le niveau des dépenses, en ce compris le remboursement éventuel d'emprunts antérieurs.

Figure V.1 - le financement des institutions communales en Belgique

Vecteur	Sous-vecteur	Origine des recettes
<i>Emprunts</i>	-	-
<i>Transferts :</i> Dotation du pouvoir supérieur	<i>Dotations :</i> Montants non assujettis à une obligation d'affectation	<i>Fonds des Communes</i>
		<i>Autres Fonds</i>
	<i>Subsides :</i> Montants affectés à la réalisation d'une tâche précise	<i>Provinces, Région, Communauté, Etat, Europe</i>
<i>Recettes directes :</i> Imposition locale directe	<i>Fiscalité locale :</i> Prélèvement périodique	<i>Impôt sur le revenu</i>
		<i>Impôt sur les biens immobiliers</i>
		<i>Autres impositions additionnelles</i>
		<i>Taxes communales</i>
	<i>Recettes de prestation :</i> Dividendes retirés de la fourniture de biens et services	<i>Vente de biens et services</i>
	<i>Recettes de dettes :</i> Intérêts retirés du patrimoine communal	<i>Dividendes des participations aux intercommunales</i>
<i>Autres dividendes</i>		

PERSONNEL.

Les transferts constituent une dotation des pouvoirs supérieurs (Etat, Régions, Provinces) à la commune. Généralement l'ampleur du versement échappe totalement à l'action communale car il est fixé par le gouvernement central suivant des clés légales de répartition qu'il a lui-même fixé et qu'il est le seul à pouvoir modifier (Erauw & Gaube, 1998; Gilbert & Guengant, 1991).

Lorsque les montants versés ne sont assujettis à aucune obligation d'affectation, on parlera de dotations (en Belgique, on utilise plus volontiers le terme « Fonds »). Dans le cas de montants accordés par le pouvoir subsidiant pour réaliser une tâche précise, on parlera plutôt de subsides. On constate directement le caractère plus souple de la première formule puisque dans le second cas il n'est pas possible de réaffecter les sommes concernées en fonction des aléas du territoire ou des options politiques du pouvoir communal.

Trois buts différents sont poursuivis par les opérations de transfert. Les sommes versées peuvent être accordées en contrepartie d'impôts locaux réduits ou supprimés, servir à corriger les inégalités de ressources (on parle alors de "péréquation") et/ou de besoins et inciter au développement de nouveaux services (généralement par le biais de subsides).

Les recettes directes se composent de l'ensemble des rentrées financières sur lesquelles la commune a une emprise directe et individualisée. Principalement trois sous-vecteurs composent ce mode de financement.

La fiscalité locale est souvent perçue comme un symbole de l'autonomie communale. Il s'agit d'une série de mesures, sous initiative du pouvoir communal, visant à prélever de l'argent directement chez le citoyen.

Les impôts localisés consistent en un prélèvement périodique, le plus souvent annuel. Le calcul de la somme due se base généralement sur un montant variable d'un habitant à l'autre – l'ensemble des revenus, la valeur des biens immobiliers – sur lequel on applique un taux d'imposition commun.

L'autonomie fiscale est cependant souvent limitée. Dans de nombreux pays, la liberté se résume à la possibilité de fixer un taux d'imposition, plafonné ou non, sur une assiette fiscale définie par le législateur. C'est le cas en Belgique comme nous le verrons plus loin.

Les recettes de prestation et recettes de dettes représentent les deux autres volets qui composent ressources internes des communes. Les dividendes retirés de la fourniture de biens et services - piscine, salle de sport, spectacles, etc. - et les rentes retirées du patrimoine communal - loyers, etc. - constituent les recettes de prestations. Les intérêts et remboursements liés aux prêts consentis par la communes et les bénéficiaires des entreprises publiques dans lesquelles les communes sont partie prenante (régies, intercommunales, ...) constituent les recettes de dettes.

Ces deux modes de financement - transfert d'une part, recettes directes d'autre part - constituent, pour le pouvoir central, des instruments aux objectifs opposés. En axant les revenus des pouvoirs locaux sur les transferts, le législateur aplanit les inégalités territoriales mais offre peu de liberté de gestion aux autorités communales. Au contraire, en privilégiant les recettes directes, l'Etat ou la Région offre aux édiles locaux l'instrument financier nécessaire au soutien des options politiques qu'ils se sont définis. L'histoire fiscale de la Belgique est jalonnée de mesures privilégiant l'un ou l'autre de ces deux aspects⁵.

1.3.2 Ventilation des recettes des communes wallonnes prises dans leur globalité

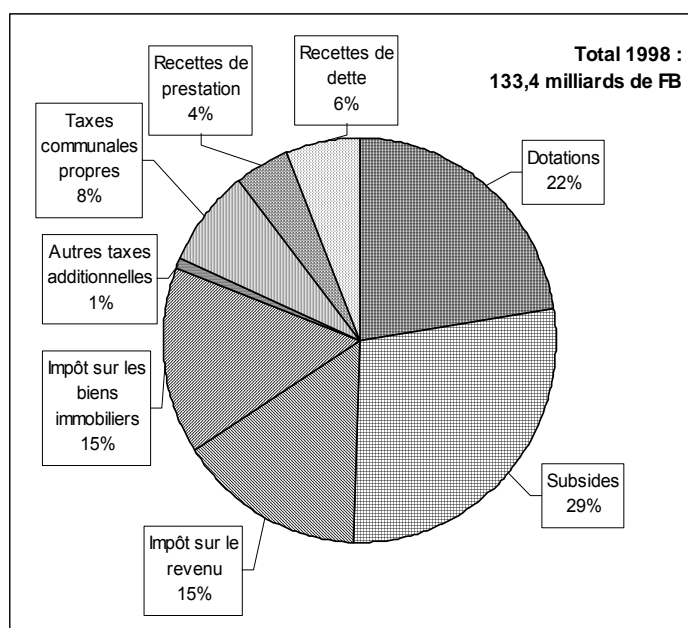
D'après les budgets de recettes ordinaires rentrés par les communes wallonnes en 1998, l'ensemble des rentrées financières des communes s'élève à 133,4 milliards de francs belges (figure V.2).

Nous avons signalé plus haut que les recettes ordinaires provenant d'emprunts sont exceptionnelles. Le Crédit Communal de Belgique, qui publie annuellement le détail de ces budgets, ne semble pas avoir comptabilisé les montants provenant de ce vecteur de financement.

⁵ Voir, par exemple, Van Dooren, (1998)

Un peu plus de la moitié des recettes des communes wallonnes proviennent des transferts de pouvoirs supérieurs (67 milliards de FB, soit 50,5% du total). Au sein de ce vecteur, les subsides versés aux communes sont plus importants (37,5 milliards de FB, soit 28,1% du total) que les dotations (29,9 milliards de FB, soit 22,4% du total).

Figure V.2 – Ventilation des vecteurs de financement des pouvoirs communaux en Wallonie d'après les budgets ordinaires de 1998



Crédit Communal de Belgique (groupe DEXIA, 1998)

Les recettes directes (66 milliards de FB, soit 49,5% du total) sont dominées par la fiscalité locale (52 milliards de FB, soit 34% du total) au détriment des recettes de prestations et recettes de dettes (14 milliards de FB, soit 10,5% du total).

La fiscalité locale peut elle-même se décomposer en un impôt sur le revenu (20 milliards de FB, soit 15% du total), une taxe sur les biens immobiliers (20 milliards de FB, soit 15% du total) et d'autres taxes perçues en sus des prélèvements des autorités supérieures (1 milliard de FB, soit 1% du total) ainsi que différentes taxes entièrement définies et prélevées par les autorités communales (10,5 milliards de FB, soit 8% du total des recettes).

A l'heure actuelle, on constate un équilibre presque parfait entre les recettes transférées des autorités de tutelle et celles perçues directement par les administrations communales. Cet équilibre traduit bien le dilemme qui caractérise la politique régionale et nationale en matière de liberté des collectivités locales.

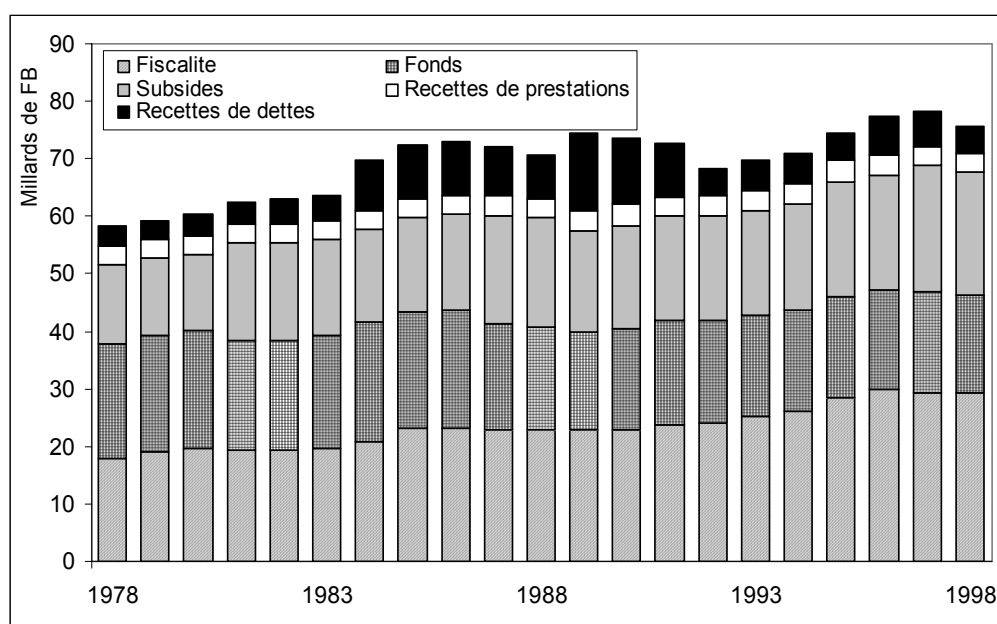
Comparé au reste du Royaume, les communes wallonnes apparaissent plus dépendantes des transferts financiers que les entités bruxelloises et flamandes (seulement 39% des recettes communales dépendent des dotations et subsides en Flandre et à Bruxelles réunis) et ce, au détriment de la fiscalité et des recettes de dettes, proportionnellement plus élevées dans le nord du pays.

1.3.3 Evolution des modes de financement depuis 1980

La répartition que nous venons d'énoncer n'est pas statique : elle évolue d'année en année en fonction des décisions des mandataires régionaux et locaux et du volume des recettes issues des prestations et des différentes participations communales.

La figure V.3 reprend, à francs constants, l'évolution et la ventilation des recettes des communes wallonnes. On constate que ces dernières ont globalement augmenté d'environ 35% depuis la fin des années 70, passant de 58 milliards de FB de 1978 en 1978 à 78 milliards vingt ans plus tard⁶.

Figure V.3 – Evolution des vecteurs de financement des pouvoirs communaux en Wallonie depuis la fusion des communes (à francs constants de 1980)



Crédit Communal de Belgique (Groupe DEXIA, 1998), calculs personnels.

Cette augmentation des budgets communaux doit être mise en relation avec le gonflement des prérogatives communales (Conseil Supérieur des Communes et Provinces de la Région Wallonne, 1998) et les différentes réformes qui modifient régulièrement leur mode de fonctionnement⁷. Il semble d'ailleurs, à la lumière des récents événements, que ces recettes supplémentaires couvrent très difficilement la hausse des dépenses.

⁶ Tout les montants financiers qui suivent sont exprimés en francs de 1980.

⁷ Voir, par exemple, P-Y Goffaux (2000), Finances communales : impact des nouvelles décisions politiques, Documents, Notes du CEPESS, 4 septembre 2000.

La hausse des recettes ne touche pas tout les vecteurs de financement de manière uniforme. Alors que les dotations provenant du Fonds des Communes constituent la première source de revenu et plus du tiers du budget cumulé des Communes avant 1980, elles ne représentent plus qu'un cinquième des rentrées à la fin des années 90. En termes absolus, ce vecteur de financement s'est même érodé de 3 milliards de FB entre la fusion des communes et actuellement. Cette diminution se fait essentiellement par croissance de la fiscalité directe qui passe de 17 milliards de FB à la fin des années 1980 à 29 milliards actuellement. Le montant des subsides, à l'évolution plus erratique, a également cru depuis la fusion des communes (de 13 à 20 milliards de FB de 1980).

Remarquons toutefois que l'augmentation totale des subsides distribués aux pouvoirs locaux n'est pas pris en compte par ces chiffres. En effet, une partie des flux financiers ne transitent pas par le budget communal mais bénéficie aux intercommunales, aux A.S.B.L. publiques ou à d'autres structures autonomes mais dirigées par des édiles communaux. Il paraît toutefois très difficile d'en apprécier l'ampleur réelle.

Face à la lente érosion des recettes redistribuées par le pouvoir central, les communes wallonnes sont en quelque sorte livrées à elles mêmes. Il en résulte une pression fiscale directe en hausse et une dualisation croissante des pouvoirs locaux puisque le financement des communes dépend de plus en plus de leurs recettes propres et qu'en la matière toutes les entités ne disposent pas des mêmes avantages.

1.4 DESCRIPTION DETAILLEE DU CALCUL DES MONTANTS PERCUS

Il s'avère nécessaire de plonger dans les démarches qui permettent de fixer les différentes recettes qui composent le budget d'une commune afin de comprendre les mécanismes qui guident les options des mandataires locaux en termes d'aménagement du territoire.

1.4.1 Les recettes de transfert

Rappelons que les recettes de transfert se définissent comme un flux financier au bénéfice des communes et provenant de diverses autorités supérieures.

1.4.1.1 Les subsides

Les subsides concernent le transfert de fonds liés à la gestion de tâches définies. Cinq bailleurs de fonds gèrent l'essentiel des montants financiers : l'Etat, la Région, la Communauté Française de Belgique, les provinces et la Communauté Européenne. Dresser un inventaire des différentes subventions possibles est loin d'être une tâche aisée. La réflexion suivante, écrite par Van Dooren (1998) à propos de la situation dans le nord du pays peut aisément s'appliquer au cas wallon : « *Vision, planification et transparence sont apparemment loin d'être présents en la matière au sein des autorités supérieures. Les administrations communales ont elles aussi le sentiment de s'éparpiller entre toutes sortes de financements en raison d'une réglementation trop présente et trop dispersée* ».

Les subsides à l'investissement posent un certain nombre de problèmes liés à ce que l'on appelle le « saupoudrage ». Cette dérive de la gestion financière régionale découle principalement de trois éléments :

- le principe qui veut que chaque commune soit égale devant la loi entraîne comme conséquence que lorsque la Région propose des aides liées à une problématique particulière, l'ensemble des administrations est susceptible de les obtenir. De nombreuses communes ne présentant pas de lacunes dans le domaine spécifiquement visé, peuvent alors obtenir un financement. Pour pallier ce problème, des politiques dites « de discrimination positive » voient aujourd'hui le jour. Toutefois, celles-ci restent difficile à mettre en place car le respect de la loi impose la définition de critères scientifiques très stricts⁸ ;
- l'intervention de certaines personnes agissant auprès des mandataires régionaux dans l'intérêt de leur commune favorise parfois la multiplication exagérée de certains transferts financiers ;
- L'éclatement urbain oblige de facto à multiplier les infrastructures et les aides. Là où un subside touchant une population de 1 000 habitants concentrés dans un centre suffirait, il faut parfois réaliser deux fois les opérations quand les distances sont trop grandes.

Remarquons qu'une part importante des subsides aux communes est constituée des salaires des différents enseignants du secteur d'enseignement communal. Il s'agit de fonds qui transitent de la communauté française aux particuliers via le budget communal sans que la commune n'ait d'emprise sur leur utilisation. D'après les budgets 1998, 13,3% des recettes communales globales sont imputables à l'enseignement⁹ et environ 1/3 des recettes globales peuvent être imputées à un poste précis¹⁰.

1.4.1.2 Les dotations

L'essentiel des dotations perçues par les communes provient du Fonds des Communes, sur lequel nous concentrerons notre analyse. Par ce biais, la Région Wallonne a redistribué 32,5 milliards de F en 1998, soit 24% des recettes globales. Les autres dotations proviennent du compte régional pour l'assainissement des communes à finances obérées (1,6 milliards) et quelques autres fonds. Le financement des collectivités locales via le Fonds des Communes relève, en Région Wallonne, du décret du 20 juillet 1989 et des arrêtés du 7 septembre 1989 et du 30 avril 1990. Ces textes règlent les modalités de calcul des sommes versées à chaque commune.

La figure V.4 résume les différents critères utilisés dans ce calcul. La dernière colonne reprend la part de la somme engagée qui est distribuée suivant chaque critère cité. La dotation garantit aux deux communes les plus importantes (Charleroi et Liège), ainsi qu'à la capitale régionale (Namur) un revenu fixe justifié par les fonctions administratives et centrales de ces entités.

⁸ Voir par exemple la manière dont on a défini les Zones d'Initiatives Privilégiées (ZIP).

⁹ Toutes communes du Royaume confondues

¹⁰ Administration (2,2%); sécurité (1,6%); communications (1,7%); économie (8,8%); enseignement (13,3%); culture et culte (2,7%); social et santé (1,8%) et urbanisme et salubrité publique (1,9%). Source : DEXIA, 1999.

Exception faite de ces trois villes, les critères choisis font la part belle au volume d'habitants comme le montre les pourcentages cumulés repris en fin de tableau. Ainsi, si on excepte les sommes versées aux métropoles, près de 85% des sommes distribuées sont réparties, totalement ou partiellement, en fonction du volume de population. A titre de comparaison, la longueur de voirie communale intervient dans moins d'un pour-cent de la somme répartie alors que ce poste constitue en moyenne 12,4% des dépenses en Wallonie (DEXIA, 1999, p. 79).

Néanmoins, l'introduction d'un facteur de pondération (le quotient fiscal) dans la répartition de près de 45% du financement favorise les communes à faible revenu (celles qui ont un fort produit issu des taxes et redevances autres que celles liées à l'IPP) ou celles ayant des valeurs immobilières peu élevées. Ce mécanisme permet une péréquation partielle des richesses au sein du territoire wallon entre communes "riches" et entités défavorisées.

1.4.2 Les recettes directes

Les mandataires locaux sont très attachés à la fiscalité locale, véritable expression de la liberté et de l'autonomie communale. Les impôts locaux sont les principaux instruments de recettes financières sur lesquels les pouvoirs locaux ont une emprise. Ils sont également un outil politique important : jouer sur les taux d'imposition permet de se montrer attractif ou répulsif vis-à-vis de certains acteurs du territoire. Toutefois, cette liberté reste très souvent limitée à la fixation d'un taux, assis sur une base arrêtée par l'état central (ou la Région). Dans certains pays, les taux doivent également respecter des plafonds (France, Suède) ou des fourchettes (Espagne, Italie).

Dans son fonctionnement théorique, la fiscalité locale applique généralement le principe de solidarité entre individus, mais uniquement au sein du territoire communal. Cette dernière remarque est à l'origine d'un dilemme pour les autorités de tutelle (Guengant, 1992), puisque permettre plus d'autonomie communale signifie également engendrer une plus grande inégalité entre les individus d'un pays ou d'une région.

Pour trois raisons essentielles cette inégalité territoriale est également à l'origine de disparités sociales.

En premier lieu, la mobilité des résidents, exprimée sur des distances sans cesse plus grandes, place les communes en situation de concurrence. Dans un système où de nouveaux habitants sont synonymes de rentrées financières, il devient tentant de créer des petits "paradis fiscaux". Or, les entités abritant les personnes les plus fortunées peuvent baisser plus facilement leurs impôts locaux car ceux-ci sont généralement exprimés en part du revenu des résidents. Il se crée ainsi un cercle vicieux qui attire les plus riches là où on trouve déjà des populations aisées et qui tend à créer, dans les zones déprimées, des ghettos à bas revenus. Ce mécanisme, réfuté par certains (Oris, 1998), s'observe clairement entre 1981 et 1991 dans certaines parties de la Wallonie, par exemple entre les provinces du Hainaut et du Brabant Wallon¹¹. Les travaux de la CPDT (CPDT, 2000) ont ainsi montré qu'en Brabant Wallon, les communes de première couronne périurbaine tendent vers une homogénéisation sociale tandis qu'en seconde couronne l'arrivée de migrants, plus aisés que les autochtones, entraînent un profil social diversifié. Les grandes villes wallonnes tendent de plus en plus à concentrer des populations peu aisées.

¹¹ Voir Mérenne *et al.* (1997), cartes 16.1 et 16.2 (pp. 133 et 134)

Figure V.4 – Critères de répartition du Fonds des Communes

1	Fond Spécial de l'Aide Sociale	5,00	1.1	Grandes villes	1,35	1.1.1	Charleroi et Liège	1,35
			1.2	Autres	3,65	1.2.1	Critères sur la nature de l'emploi	Fft
						1.2.2	Prorata des subventions reçues	0,91
						1.2.3	Prorata du nombre de lits gérés par le CPAS	0,66
						1.2.4	Prorata du nombre de repas servis	0,29
						1.2.5	Prorata des charges nettes supportées par le CPAS	0,22
						1.2.6	Prorata des heures prestées	0,44
						1.2.7	Prorata du nombre de travailleurs sociaux occupés	0,91
						1.2.8	Prorata des frais justifiés	0,22
2	Fond des Communes	95,00	2.1	Grandes villes	30,90	2.1.1	Charleroi et Liège	30,90
			2.2	Dotation principale	54,51	2.2.1	Prorata du chiffre de population	9,52
						2.2.2	Communes à facilités linguistiques	0,06
						2.2.3	Prorata du chiffre de population (communes 2e catégorie.)	0,03
						2.2.4	Prorata du chiffre de population * quotient fiscal (1) (communes 2d cat.)	16,67
						2.2.5	Prorata du chiffre de population * quotient fiscal (1) (communes 3e cat.)	28,22
			2.3	Dotation simple	9,62			
				Dont :				
			2.3.1	Fond A	2,89	2.3.1.1	Namur	0,13
						2.3.1.2	Prorata du kilomètre de voirie	0,64
						2.3.1.3	Service incendie	0,96
						2.3.1.4	Communes en difficultés (déterminées chaque année par l'Exécutif)	1,15
			2.3.2	Fond B	2,24	2.3.2.1	Sécurité	0,64
						2.3.2.2	Education et jeunesse	1,60
			2.3.3	Fond C	4,49	2.3.3.1	Pertes d'emploi	0,82
						2.3.3.2	Pauvreté	3,67
	Total							100,00
	Lié totalement ou partiellement à la population							54,44
	Au sein du Fonds des communes ss.							57,31
	Au sein des dotations simples et principales							84,89

Fft : Somme forfaitaire

Source : Décret du 20/07/89, Arrêtés du 07/09/89 et du 30/04/90

(1) le quotient fiscal reprend, en résumé, au numérateur, le produit des taxes et redevances autres que les additionnels à l'IPP et au numérateur le produit de la taxe additionnelle à l'IPP.

En deuxième lieu s'ajoute un processus lié aux conditions environnementales. Dans les entités au cadre de vie dégradé, l'effort de réhabilitation demande des moyens financiers importants. Par conséquent dans les communes où l'héritage paysager est un handicap, la baisse des impôts devient difficile.

En troisième lieu enfin, ces deux éléments tendent à se renforcer mutuellement, ce qui crée des situations plus délicates encore. En effet, les territoires au cadre de vie dégradé sont peu attractifs pour des populations aisées, ce qui oblige les pouvoirs locaux à maintenir une pression fiscale forte sur des ménages pauvres afin de financer les efforts de réhabilitation souvent difficile à mettre en place.

1.4.2.1 La fiscalité locale

On peut distinguer deux groupes d'instruments de fiscalité à usage communal en Wallonie (Erau et al, 1998):

- Les additionnels sont des prélèvements réalisés au profit des pouvoirs locaux en sus de la part prélevée par une autre autorité. La seule liberté laissée aux entités locales est d'arrêter le taux additionnel d'imposition (nombre de centimes ou de décimes¹) à une base (assiette) fixée par l'Etat ou la Région. Trois outils composent ce groupe d'instruments qui représente environ 31% des recettes globales :
 - Les centimes additionnels à l'impôt des personnes physiques (IPP).
 - Les centimes additionnels au précompte immobilier (PI).
 - Les décimes additionnels à la taxe de circulation automobile.
- Les redevances et impôts communaux propres sont des taxes directement prélevées par la commune. Elles prennent en charge un peu plus de 20% des recettes fiscales communales, soit environ 8% du total des rentrées. Leur nature varie de commune à commune. "Imposantes par leur nombre et leur diversité, certaines taxes produisent parfois des recettes insignifiantes" (Erau & Gaube, 1998). On les appelle aussi parfois "petites taxes" (Blavier & Laloux, 1997).

Les centimes additionnels à l'impôt des personnes physiques

Le calcul de l'impôt local basé sur le revenu est simple. La commune perçoit sur la somme prélevée par l'état une part supplémentaire qu'elle fixe elle-même. En 1998, celle-ci variait de 5% à 8,5%. Pour cette même année, les recettes issues de cet impôt ont généré 20 milliards de FB, soit environ 15% du total des recettes communales.

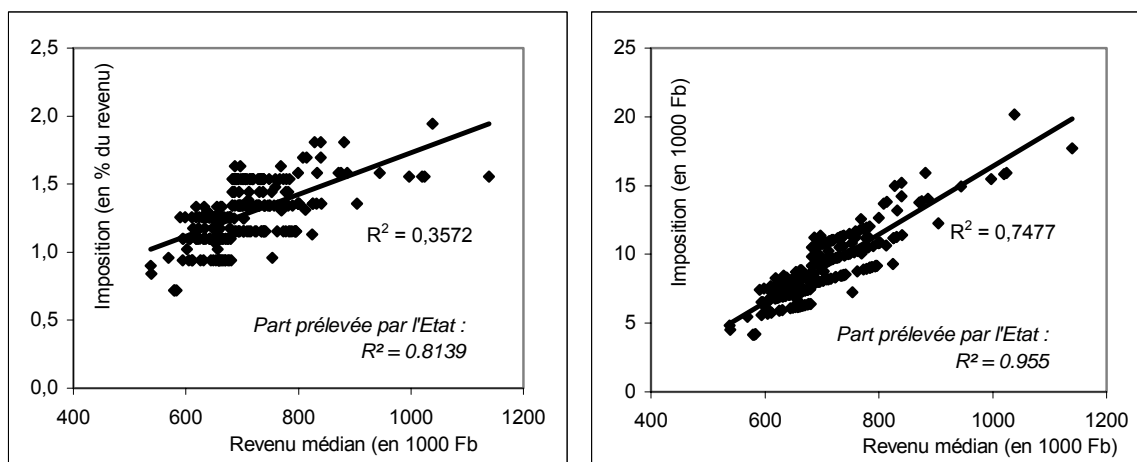
Pour que ce prélèvement soit équitable pour le citoyen, il faudrait que la somme versée soit proportionnelle au revenu des ménages. En l'absence de données individuelles, il est possible de voir si cette hypothèse se vérifie lorsque l'on considère une série de ménages fictifs qui disposeraient chacun du revenu médian de chaque commune de Wallonie et de Bruxelles².

¹ Un centime [décime] additionnel représente un centième [dixième] de l'impôt dû par le contribuable à l'Etat ou à la Région. (MRW - DGATLP, 1996).

² Dans la mesure où une partie des dynamiques wallonnes dépendent de la Région Bruxelloise, nous avons inclus certaines données relatives à cette dernière par soucis de comparaison.

La figure V.5 reprend les coefficients de corrélation observés entre le revenu médian d'une commune et les impôts que celui-ci engendre. Remarquons que statistiquement, il n'existe aucune corrélation significative entre revenu médian et nombre de centimes additionnels. Il n'existe donc pas de relation revenu-prélèvement due aux décisions des mandataires locaux. On constate que l'impôt local basé sur le revenu est globalement équitable même si, contrairement à la part versée au fédéral, il présente un caractère progressif³ beaucoup moins marqué. Il me semble que ces conclusions peuvent aisément être extrapolées au niveau intra-communal, la part additionnelle versée étant la même pour chaque habitant.

Figure V.5 – Relation entre l'impôt local sur le revenu et revenu des ménages



INS et calculs personnels.

Toutefois, si les additionnels à l'I.P.P. sont équitables lors des prélèvements, leur mode de répartition, en vase clos au sein de chaque commune, ne contribue pas à la redistribution des richesses.

Il est aisé de comprendre que l'arrivée sur le territoire communal de nouveaux résidents aux revenus élevés est perçue très positivement puisque cette nouvelle domiciliation gonfle les caisses communales. Bien que ces populations ont un statut socio-économique différent des habitants anciens et ont d'autres exigences en matière de service public, l'expérience montre que l'impact sur les dépenses de l'arrivée de ces nouveaux habitants est souvent sous-estimée.

³ Lorsque la part versée augmente avec le revenu, on parlera d'impôt progressif.

Les centimes additionnels au précompte immobilier

Le calcul de l'impôt basé sur les valeurs immobilières apparaît plus complexe. Pour résumer, le montant perçu par la commune (appelé précompte immobilier noté P.I.) est, à l'instar des centimes additionnels à l'I.P.P., une proportion (le nombre de centimes additionnels au P.I.) d'une taxe régionale qui se définit comme un pourcentage du revenu cadastral (R.C.). Ce dernier correspond « *au revenu moyen normal net de l'immeuble, c'est-à-dire au revenu qu'il générerait s'il était mis en location dans des conditions normales* » (Scholsem *et al.*, 1995). Ajoutons encore que, en sus de la part communale, les provinces perçoivent une partie de cet impôt. En Wallonie et à Bruxelles, le taux de base est de 1,25% et le niveau de taxation moyen est, en 1998 de 2315 centimes additionnels pour les communes et 1323 centimes pour les provinces⁴. Le précompte immobilier moyen répond donc à la formule suivante :

$$PI = RC \times 0.01 \times [1,25 + (1,25 \times (2315 + 1323)]$$

,soit un taux moyen d'imposition d'environ 45% du revenu cadastral. Les pressions fiscales maximales se rencontrent à Brugelette et Binche (61,6%) et le minimum est atteint à Olne (23%).

Le revenu cadastral, base du calcul de cet impôt est estimé par un expert immobilier, fonctionnaire de l'administration fédérale du cadastre, dépendant du ministère des finances. Quatre éléments sont théoriquement susceptibles d'influencer la valeur du RC : la qualité du logement, celle de l'environnement immédiat du bâtiment, l'évolution de l'index général des prix des loyers et celle des loyers pratiqués dans la commune qui reflète la pression foncière et immobilière locale. Deux maisons rigoureusement identiques et situées dans un environnement immédiat de même nature ne seront donc pas taxées de la même manière.

Dans la réalité cependant, seuls les deux premiers éléments cités ci-dessus affectent les revenus cadastraux de manière effective :

- Le revenu cadastral n'a fait l'objet d'aucune indexation entre 1980 et 1990. Depuis cette date, on lui applique l'indice des prix à la consommation. Par conséquent, le RC actuel est, toutes choses étant égales par ailleurs, supérieur de 16,7% à celui de 1975, alors que si on avait appliqué l'indice des prix depuis cette date il lui serait actuellement supérieur de 130%. La base de calcul de l'impôt n'a donc cessé de décroître entre 1980 et 1990. Pour compenser le manque à gagner que ce mécanisme entraîne, les communes adaptent le nombre de centimes additionnels. Jusque 1990, une partie de la hausse de la pression fiscale immobilière "visible", c'est-à-dire celle appréciée au travers des centimes additionnels, pouvait être attribuée à la non indexation du Revenu Cadastral.

⁴ Dans la région de Bruxelles – Capitale, on parlera d'additionnels "d'agglomération".

- Les revenus cadastraux n'ont jamais été adaptés aux réalités locales depuis 1980⁵. Or, certaines régions ont vu leur attractivité se dégrader depuis cette date alors que d'autres ont subi une pression foncière et immobilière à la hausse. Ainsi, les loyers des logements non sociaux ont augmenté, entre 1991 et 1996, de 37% en Brabant Wallon alors qu'ils ne croissaient que de 24% en province de Liège. Dans cet exemple, l'absence de péréquation cadastrale est donc financièrement désavantageuse pour les communes du sud bruxellois, mais est de nature à séduire un peu plus encore le candidat résident, compensant ainsi partiellement les pertes. L'immobilisme qui prévaut depuis 25 ans participe donc à la réputation de "paradis fiscal" qu'ont acquis les communes périphériques des grandes villes, précipitant un peu plus encore les villes-centres dans les problèmes financiers (voir point 2).

Remarquons que dans la grande majorité des cas, la part de l'impôt touchée par la province est inférieure à celle ristournée à la commune⁶ et que les composantes locales et provinciales n'abondent pas toujours dans le même sens. Par exemple, si le nombre d'additionnels est supérieur dans les communes de l'agglomération bruxelloise comparativement aux entités de l'arrondissement nivellois, (1858 contre 2513 en moyenne non pondérée), le niveau de taxation n'y est pas plus élevé (37,8% contre 38,8% du revenu cadastral). Ceci découle du fait que les additionnels perçus par l'agglomération bruxelloise sont, depuis longtemps, à un niveau très bas (589 centimes en 1998), alors que, lors de la scission de la province de Brabant, sa composante wallonne, certainement soucieuse de financer son fonctionnement naissant, a brusquement décidé d'augmenter son prélèvement de 289%⁷.

La liberté accordée à certains pouvoirs locaux de fixer une part de leur pression fiscale se justifie généralement par la latitude politique et l'autonomie de gestion que cette faculté procure (Guengant, 1992). En y regardant d'un peu plus près, il n'est pas difficile de battre en brèche cette affirmation. Une rapide analyse des chiffres relatifs au taux d'imposition en matière immobilière ventilés par province (Figure V.6) montre que ces chiffres varient beaucoup moins au sein des province que dans l'ensemble de la Région.

Il semble que l'on puisse attribuer aux structures environnementales et géographiques des communes concernées cette homogénéité spatiale. Ainsi, en province de Hainaut, les autorités communales, à la fois engluées dans des opérations de revitalisation et confrontées à une assiette taxable de bas niveau, n'ont d'autres choix que de pratiquer une pression forte. Dans la province de Brabant, zones à revenus cadastraux élevés, les différentes entités, mises en situation de concurrence dans leur "chasse au niveau résident", s'entraînent mutuellement dans la création d'un îlot territorial fiscalement intéressant.

Figure V.6 - Statistiques relatives à la pression fiscale immobilière locale (1998)

⁵ La mise à jour de 1980 se base sur la situation de 1975.

⁶ La part provinciale (ou « d'agglomération » à Bruxelles) varie entre 16,5% à St Josse et 65,5% à Olne.

⁷ de 484 centimes en 1995 à 1400 un an plus tard, ce qui situe encore, à l'époque, le Brabant Wallon au second rang des provinces les moins taxées, derrière Liège.

Province	Moyenne	Ecart - type	Minimum	Maximum
Bruxelles - Capitale	38,8	3,6	30,3	44,6
Brabant Wallon	37,8	4,9	24,1	46,3
Hainaut	54,9	3,0	46,6	60,3
Liège	42,1	5,2	23,0	53,8
Luxembourg	51,6	3,8	42,9	59,2
Namur	46,7	3,6	38,6	53,6
Wallonie - Bruxelles	46,7	7,5	23,0	60,3

Source : DGPL et calculs personnels

Remarque : aucune pondération n'a été appliquée

Une rapide régression statistique montre qu'en termes de centimes additionnels, 40% de la variance peut être expliquée par les taux pratiqués dans les communes voisines. En ajoutant au modèle certaines variables liées à l'environnement (densité de bâti, proportion de bâtiments anciens, ...), on peut aisément expliquer les deux tiers des niveaux d'imposition pratiqués.

De plus, la ressemblance entre la carte de l'assiette fiscale (le R.C.) et celle des prélèvements (le P.I.) prouve que la valeur du précompte immobilier est majoritairement influencée, non pas par le nombre de centimes décidés par la commune, mais par le revenu cadastral, fixé par le fédéral. Ceci se vérifie de manière statistique : le R^2 calculé entre le RC moyen et le précompte immobilier moyen des 281 communes wallonnes et bruxelloises est de 0,925, alors qu'il est de -0,251 entre ce dernier et le nombre de centimes pratiqués. Voici encore un argument allant à l'encontre des bénéfices énoncés de la décentralisation de l'impôt immobilier tel que pratiqué chez nous.

Dans son rapport à la population, l'impôt foncier pose également des problèmes éthiques soulignés par (Gilbert & Guengant, 1991). Tout d'abord, « ...si l'impôt est assis sur la valeur du logement ou sur son loyer, et si l'on suppose que la part du revenu consacrée au logement décroît avec le revenu⁸, l'impôt est régressif ». Des études menées aux USA et en Grande Bretagne confirment cette hypothèse.

Ensuite, il convient de faire la distinction entre contribuables apparents et réels. Ne pas distinguer les propriétaires qui occupent leurs biens de ceux qui les louent entraîne des inégalités. Dans ce deuxième cas de figure, rien dans la législation n'interdit au propriétaire de faire supporter la charge de l'impôt par son locataire. Le premier peut donc tirer entièrement profit de sa plus value foncière et faire supporter au second, chez qui il prélève déjà du travail social via le loyer, la taxe communale. Quand on sait que le marché locatif est plus accessible que le marché acquisitif et que celui de la construction, ceci équivaut à délocaliser les impôts sur la frange la plus pauvre de la population. Au contraire, cette possibilité d'échapper à l'impôt n'existe pas chez le propriétaire occupant.

⁸ Ce que semble confirmé l'enquête de l'INS (1997) sur le budget des ménages, avec, suivant les quartile croissant, 26.8% - 22.2% - 18.9% et 13.6% de la part du revenu consacrée aux loyers bruts.

En 1998, les recettes issues du précompte immobilier ont rapporté 20,3 milliards de FB aux communes, soit environ 16% des recettes totales. Toutefois, ces rentrées ne sont pas issues exclusivement de l'impôt payé par les résidents puisque tout bâtiment est soumis à l'impôt. La valeur locative estimée de certaines infrastructures économiques sont susceptible de rapporter énormément à certaines communes. Ainsi, la taxation immobilière non résidentielle concerne à elle seule plus du quart du budget de la commune de Huy. Ce pourcentage élevé est dû à la présence de la centrale de Thiange sur le territoire communal. Nous avons estimé la part des recettes issues du précompte immobilier qui proviennent uniquement des logements (cf. § 1.6.2.1). D'après nos calculs, les immeubles résidentiels couvrent environ 50% des ressources issues de l'impôt foncier, soit 7,5% des recettes globales.

Les autres taxes additionnelles

Les autres taxes additionnelles, principalement les décimes additionnels à la taxe de circulation automobile ne sont pas abordés ici dans la mesure où ces impôts sont de faible importance, tant du point de vue financier (moins de 1% des recettes totales) que du point de vue politique.

Les redevances et impôts communaux propres

Les redevances et impôts communaux propres rapportent plus 10,5 milliards de FB, ce qui représente 20% des recettes fiscales, soit 8% du total des revenus communaux. En la matière "tout ce qui n'est pas interdit est autorisé". Néanmoins, en 1997, le ministre wallon des Affaires Intérieures rappelait dans une circulaire que "*les communes doivent se garder d'établir des taxes dissuasives qui auraient pour seul objectif d'empêcher des activités par ailleurs licites*" (Blavier & Laloux, 1997).

Il existe en la matière une multitude de taxes différentes dont certaines ne procurent qu'un revenu insignifiant⁹ (Erauw & Gaube, 1998). D'un point de vue thématique, les taxes sur l'hygiène publique et celles sur les entreprises dominant (respectivement 42% et 36,5% des recettes issues des petites taxes en 1997). Les autres thèmes (taxes sur l'occupation des domaines publics, taxes sur le patrimoine, taxes sur les spectacles et divertissements, ...) ne dépassent pas 10%.

A titre d'information, la figure V.7 reprend les taxes les plus fréquentes et la figure V.8 celles qui disposent du rendement le plus élevé.

Cependant, "*il ne faut pas déduire que le seul but des petites taxes est de faire rentrer de l'argent dans les caisses. La fiscalité communale peut aussi avoir pour objectif d'accompagner la politique locale.*" (Blavier & Laloux, 1997). Cette remarque nous semble fondamentale en regard de tous les reproches que nous avons relevés à propos des recettes "traditionnelles". Il me semble que le développement de ces petites taxes, dans un cadre réglementaire plus strict qui répondrait aux options des documents d'orientation (SDER, Contrat d'Avenir pour la Wallonie, ...), serait de nature à rendre à l'outil fiscal sa dimension politique et constituerait un instrument idéal dans le cadre d'une révision du financement des pouvoirs locaux.

Figure V.7 : les taxes communales les plus fréquentes

⁹ 40% des 113 taxes différentes recensées par la DGPL rapportent moins de 10 F/hab. dans les communes où elles existent.

Nb de com.	intitulé
249	Taxe sur la délivrance de docs administratifs
238	Taxe sur l'enlèvement des immondices et résidus ménagers
236	Taxe sur la diffusion publicitaire
225	Taxe sur les secondes résidences
189	Taxe sur les exhumations
171	Taxe sur les inhumations, dispersion des cendres colombarium
170	Taxe sur la délivrance de récipients ou d'autocollants pour les résidus ménagers
162	Taxes sur banques et institutions financières
151	Taxe sur la force motrice
151	Droits d'emplacements sur les marchés
149	Taxe déversement sauvages d'immondices sur la voie publique
140	Taxe sur les agences de paris et de jeux
132	Taxes sur les forains, loges foraines et mobiles
113	Taxe sur les panneaux publicitaires
100	Taxe sur les antennes extérieures
96	Taxe sur les dépôts de mitraille, véhicules usagés, abandonnés
92	Taxe sur l'occupation des caveaux d'attente
89	Taxe sur les dépôts de matériaux
83	Taxe sur la délivrance des permis de lôtir
78	Taxe sur la délivrance des documents concernant les établissements dangereux, incommodes et insalubres
77	Taxe pour le raccordement au réseau d'égouts
76	Taxe sur les terrains à bâtir non bâtis
73	Taxe de séjour
72	Taxe sur les kiosques à journaux, sur les baraques à frites
67	Taxe sur les biens exonérés temporairement du PI

1.4.2.2 Recettes de prestation

Les recettes de prestation représentent un peu plus de 4% du total des revenus. La commune peut difficilement jouer sur ce type de rentrées financières car elles sont généralement liées au succès des services proposés ou des biens produits.

L'impact des recettes de prestations sur les options d'aménagement d'une commune ne semble pas être très important.

1.4.2.3 Recettes de dette

Les recettes de dettes correspondent aux dividendes des participations de la commune dans diverses institutions privées ou semi-privées.

Une part certainement importante de ces recettes provient des bénéfices dégagés par les intercommunales. D'après A.P.R.I.L. (1996) le montant reversé aux communes s'élevait en 1991 à 4 milliards de FB environ. En la matière, seules les sociétés de télédistribution et de distribution d'électricité et de gaz dégagent des plus-values.

Ici encore, les recettes dégagées de ces activités ne semblent pas être de nature à influencer la politique communale en matière d'aménagement résidentiel du territoire.

Figure V.8 : Les taxes les plus rentables (plus de 100 Fb/hab)

Fb/hab	Intitulé
1821	Taxe d'urbanisation
1079	Taxe sur l'enlèvement des immondices et résidus ménagers
772	Taxe sur la force motrice
743	Taxes diverses sur les entreprises
645	Taxe sur la délivrance de récipients ou d'autocollants pour les résidus ménagers
478	Taxe sur la diffusion publicitaire
328	Taxe sur l'entretien des égouts
278	Taxes sur les immeubles reliés ou reliables au réseau d'égouts
258	Taxe sur les décharges
254	Taxe sur les surfaces de bureaux
230	Taxe sur les parkings
214	Taxes sur les carrières
207	Taxe sur le raccordement au réseau de distribution d'eau
157	Taxe sur les chambres
145	Taxe sur les secondes résidences
126	Taxe sur les locations de bateaux
121	Droits d'emplacements sur les marchés
121	Taxe sur les spectacles
102	Taxe sur les locaux destinés à l'accomplissement d'actes de commerce
	En gras : taxes présentent dans plus de 50 communes

1.5 FINANCEMENT DES COMMUNES, AMENAGEMENT COMMUNAL DU TERRITOIRE ET OPTIONS DU S.D.E.R.

Les éléments descriptifs qui ont été développés ci-dessus permettent de comprendre pourquoi les autorités communales de nombreuses entités cherchent à attirer chez elles un maximum d'habitants, si possibles riches et désireux de faire bâtir.

Les subsides regroupent un ensemble très hétérogène de mesures dont la hauteur du financement ne répond pas à des mécanismes standards. Il est plus que vraisemblable qu'un certain nombre de subsides poussent, directement ou indirectement, les autorités communales à attirer de nouveaux habitants. Toutefois, d'après nos travaux, il ne semble pas qu'il faille attribuer à ce critère une très grande importance. S'en assurer pleinement nécessiterait un travail long et fastidieux que nous n'entreprendrons pas dans le cadre de cette étude.

Les dotations, notamment les montants qui transitent via le Fonds des Communes, constituent un premier argument qui incite les autorités de nombreuses communes à "chasser l'habitant". En effet, les clés de répartition du Fonds des Communes attribuent au volume d'habitant une grande importance dans les calculs : il intervient dans la répartition de près de 85% des montants disponibles. Par comparaison, la longueur de voirie intervient pour moins de 1% alors que l'entretien de ces dernières nécessite un investissement souvent bien supérieur à ce chiffre.

Toutefois, c'est **la fiscalité locale** qui apparaît comme le moteur principal susceptible d'influencer les politiques locales en matière d'aménagement du territoire. **L'impôt local sur le revenu** incite les communes à attirer des ménages riches sur son territoire. Comme les ménages les mieux nantis sont également ceux qui sont les plus à même de "faire bâtir" (Bureau du Plan, 1985), les candidats bâtisseurs seront perçus très positivement. Ils le seront d'autant plus que les recettes de **l'impôt sur les valeurs foncières** s'en trouveront augmentées car le parc de logement s'accroît, généralement par ajout d'habitations qualitativement meilleures que la moyenne, donc au revenu cadastral plus élevé.

En la matière, ce sont les entités périphériques des grandes villes qui proposent à ces ménages l'environnement le plus attractif. La désurbanisation qui en découle et qui a longuement été étudiée lors d'une convention précédente est un des phénomènes contre lesquels le Gouvernement Wallon désire lutter.

Financièrement parlant, les autorités locales ont peu d'intérêt à entrer dans cette dynamique puisqu'elles se privent alors de recettes substantielles. Les effets sur l'aménagement résidentiel du territoire wallon sont peut-être perçus à deux échelles d'analyse : à l'échelle globale, les pouvoirs communaux font preuve de peu de volonté pour freiner ces tendances lourdes ; à l'échelle locale, les mesures contraignantes à l'égard des ménages désireux de s'installer sur leur territoire seront souvent faibles, ce qui favorise un développement résidentiel anarchique.

Les logiques développées ci-dessus sont encore renforcées par **l'évolution de l'importance des différents vecteurs de financement dans le temps**. Depuis la fusion des communes, l'importance de l'apport du Fonds des Communes n'a cessé de diminuer. Pour financer des frais de fonctionnement par ailleurs sans cesse plus élevés, les communes doivent alors recourir aux subsides ou aux recettes fiscales. Or, l'affectation des premiers est souvent figée. Le financement de toute politique nouvelle passe donc par un accroissement des secondes. Les conséquences de cette dynamique en matière d'aménagement du territoire sont diverses :

- Un recours accru aux ressources internes, ce qui diminue la solidarité entre l'ensemble des citoyens de Wallonie.
- Une pression fiscale globalement accrue. Cette pression est souvent plus durement ressentie par les ménages pauvres, d'autant plus qu'ils se concentrent dans certaines entités et que celles-ci présentent un environnement urbain dégradé appelant une intervention publique importante.
- Un intérêt croissant porté à l'attraction de nouveaux résidents riches, ce qui peut entraîner un accroissement de la désurbanisation et du mitage urbain, soit exactement l'inverse de ce que désire le Gouvernement Wallon.
- L'accentuation de la boucle de rétroaction positive suivante qui tend à accentuer les phénomènes de dualisation sociale : les entités géographiquement avantagées concentrent les ménages riches et peuvent ainsi diminuer la part prélevée par la commune sur le revenu de ces ménages tout en maintenant leur niveau de richesse. Certaines autorités communales peuvent alors créer des îlots fiscalement avantageux et financer des travaux d'embellissement du territoire à destination des ménages riches qui sont les seuls à pouvoir accéder au marché local du logement. A l'opposé, les ménages pauvres se concentrent aux sein des espaces peu attractifs. Ces derniers, inscrits dans un territoire où l'assiette fiscale diminue, voient la pression fiscale augmenter d'autant plus que ces environnements appellent souvent des frais plus élevés pour entretenir les infrastructures (vétustes) à charge de la commune.

Le financement des pouvoirs locaux apparaît comme un frein important à l'adhésion des acteurs publics locaux à certaines options du S.D.E.R., particulièrement en matière d'habitat. Or, les autorités communales disposent de pouvoirs non négligeables en termes de contrôle du développement résidentiel de leur territoire. L'analyse qui précède permet de démontrer les mécanismes qui poussent les mandataires locaux à privilégier l'individualisme plutôt que la participation à un projet global. Compte tenu des problèmes financiers rencontrés par les communes de Wallonie, il en va souvent de leur survie.

Cette analyse en appelle une autre, plus pragmatique : que faire pour amener les responsables communaux à entrer dans la dynamique voulue par le Gouvernement Wallon ? Nous abordons cette question dans le point 2 du présent rapport.

1.6 ANALYSE SPATIALE DU FINANCEMENT DES COMMUNES EN WALLONIE

Toutes les entités wallonnes répondent-elles au même schéma lorsque l'on étudie l'importance des différents vecteurs de financement ? En conséquence, toutes les communes ont-elles un intérêt équivalent à voir se développer la fonction résidentielle sur leur territoire ?

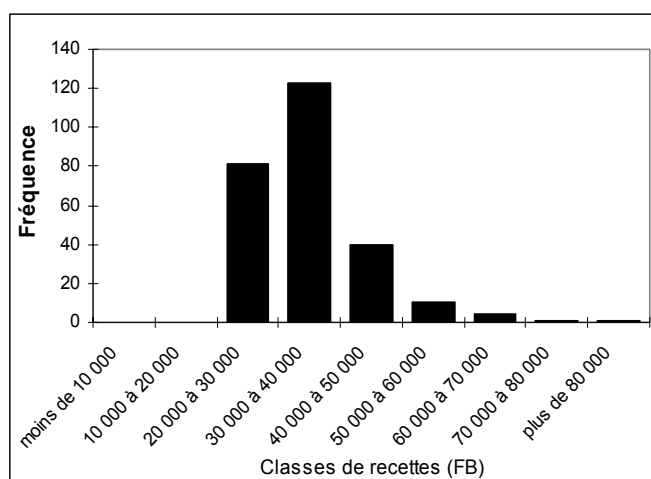
Le paragraphe qui suit se veut être une analyse spatiale de l'importance de chaque vecteur de financement dans toutes les entités wallonnes. Cette analyse permettra de souligner la sensibilité de chaque commune aux rentrées fiscales directes et, par confrontation avec les effets du S.D.E.R. sur la dynamique migratoire, elle identifiera les entités qui n'ont pas d'intérêt financier à entrer dans la philosophie portée par le S.D.E.R.

Les données à la base des traitements qui vont suivre reprennent pour chaque commune wallonne la ventilation des recettes entre impôts locaux sur le revenu, sur les valeurs immobilières, autres taxes, et, par déduction des recettes totales, les autres recettes qui reprennent ensemble recettes de subsides, de dotations, de prestations et de dettes.

1.6.1 Les recettes totales

Liège et Charleroi mis à part, le budget des communes wallonnes se situe entre un peu moins de 50 millions FB et plus de 5 milliards de FB, 80% des entités disposent d'un budget inférieur à 500 millions, alors que dans 8 communes, celui-ci dépasse 1,5 milliards de FB.

Figure V.9 – Histogramme des recettes communales pondérées par le nombre d'habitants en 1998



Budgets 1998, calculs personnels

Ramené en recettes par habitants, les montants disponibles varient de 21 000 FB à 83 000 FB. Le diagramme de répartition par tranche (fig. V.9) adopte un profil normal. On trouve 80% des communes dans la tranche située entre 20 000 et 40 000 FB.

Comment peut-on qualifier la richesse des communes ?

Les figures V.10, V.11 et V.12 reprennent la moyenne et l'écart type des recettes ramenées en nombre d'habitants pour différents regroupements de communes ainsi que la part des différentes sources de recettes fiscales. Aucune pondération n'a été effectuée puisque notre intérêt se porte essentiellement vers la situation des communes.

La typologie communale est extraite d'une étude réalisée en décembre 1991 par le GEVERU pour le compte du Ministère Wallon de la Rénovation Rurale, de la Conservation de la Nature, des Zonings Industriels et de l'Emploi. L'étude visait à définir une typologie des communes suivant leurs critères de ruralité. Cette classification nous est apparue intéressante dans notre cadre car, comme on peut le lire dans la légende de la figure V.13, elle fait régulièrement référence à la fonction résidentielle des entités.

Figure V.10 – Recettes communales et apport de la fiscalité par taille de commune

TAILLE (n habitants)	Nombre		Recettes par habitant	Part due au précompte immobilier	Part due au précompte immobilier non résidentiel	Part due au précompte immobilier résidentiel	Part due à l'impôt local sur le revenu	Part des autres vecteurs de financement
< 2.500	15	Moyenne	45.046	16,09	9,67	6,42	12,78	71,13
		Ecart-type	16.876	6,64	7,09	2,84	7,84	10,68
de 2.500 à 5.000	66	Moyenne	35.280	13,11	6,13	6,98	15,74	71,15
		Ecart-type	8.444	3,79	2,79	2,08	6,48	8,69
de 5.000 à 10.000	84	Moyenne	32.273	15,83	6,81	9,01	19,96	64,22
		Ecart-type	6.379	4,19	4,00	2,75	6,49	8,55
de 10.000 à 20.000	59	Moyenne	33.973	16,53	7,63	8,89	19,41	64,06
		Ecart-type	8.977	5,18	5,14	2,92	6,46	8,53
de 20.000 à 50.000	29	Moyenne	35.536	17,61	8,23	9,38	18,23	64,17
		Ecart-type	4.543	5,14	3,65	3,64	4,02	8,03
> 50.000	7	Moyenne	48.697	15,44	8,76	6,68	13,16	71,40
		Ecart-type	4.795	2,06	1,61	1,49	2,30	3,86
Total	260	Moyenne	34.965	15,50	7,20	8,30	17,97	66,53
		Ecart-type	8.987	4,78	4,26	2,90	6,62	9,12

Budgets 1998, calculs personnels

Figure V.11 – Recettes communales et apport de la fiscalité par province

PROVINCE	Nombre		Recettes par habitant	Part due au précompte immobilier	Part due au précompte immobilier non résidentiel	Part due au précompte immobilier résidentiel	Part due à l'impôt local sur le revenu	Part due aux autres vecteurs de financement
Brabant Wallon	27	Moyenne	31.682	19,26	7,02	12,24	24,57	56,17
		Ecart-type	4.459	5,36	5,18	3,58	3,24	5,33
Hainaut	68	Moyenne	32.421	15,64	7,45	8,19	19,45	64,91
		Ecart-type	6.449	4,45	4,12	2,42	5,86	8,37
Liège	83	Moyenne	34.977	15,02	7,04	7,98	18,74	66,25
		Ecart-type	9.675	4,23	4,23	2,31	6,21	7,58
Luxembourg	44	Moyenne	41.463	14,40	7,65	6,75	10,45	75,16
		Ecart-type	10.453	4,70	4,57	1,84	2,74	5,39
Namur	38	Moyenne	34.301	14,91	6,71	8,19	17,69	67,40
		Ecart-type	8.436	5,06	3,58	3,01	6,19	10,08
Wallonie	260	Moyenne	34.965	15,50	7,20	8,30	17,97	66,53
		Ecart-type	8.987	4,78	4,26	2,90	6,62	9,12

Budgets 1998, calculs personnels

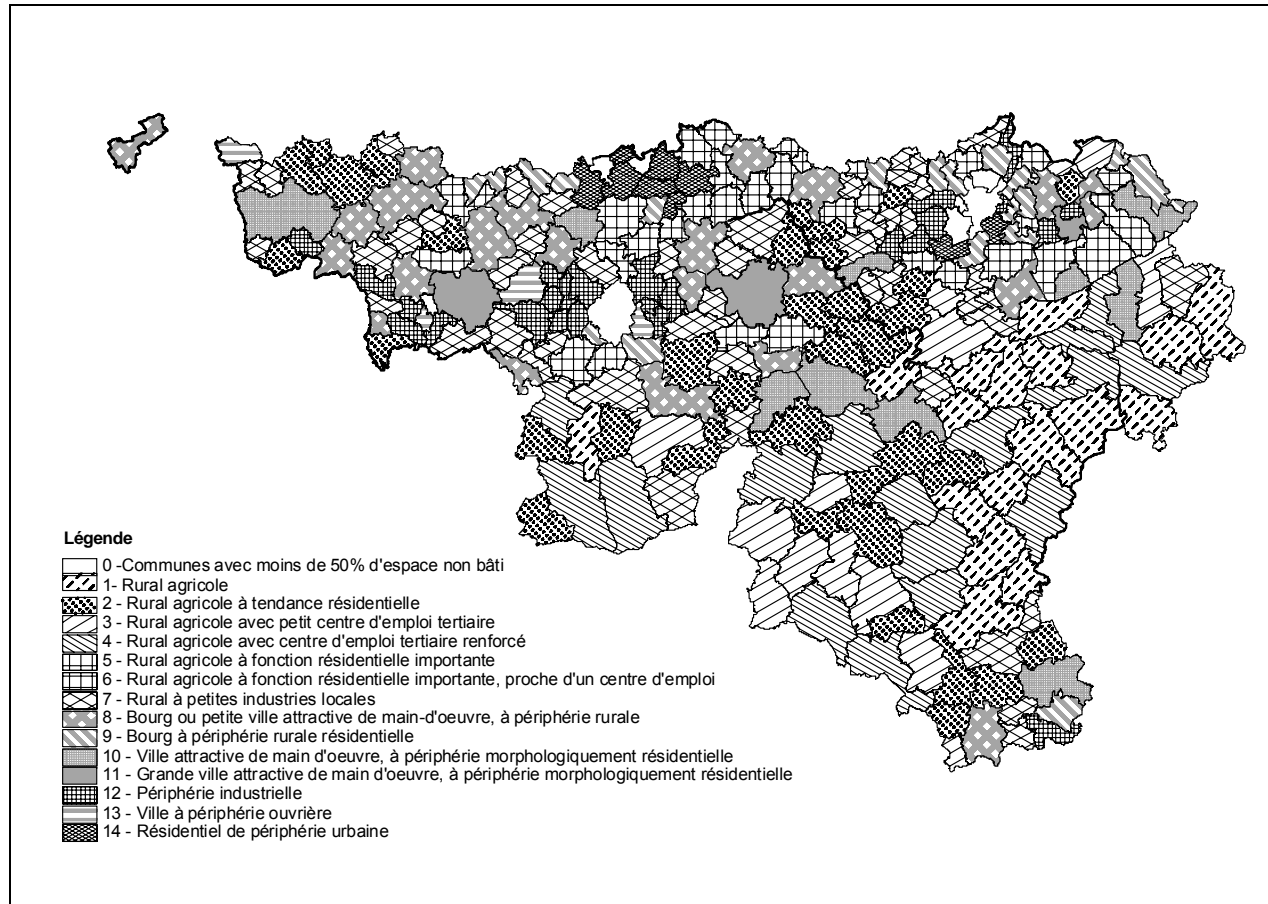
Figure V.12 – Recettes communales et apport de la fiscalité par type de communes

TYPE	Nombre		Recettes par habitant	Part due au précompte immobilier	Part due au précompte immobilier non résidentiel	Part due au précompte immobilier résidentiel	Part due à l'impôt local sur le revenu	Part des autres vecteurs de financement	Population
0	6	Moyenne	39.037	18,57	7,62	10,94	16,51	64,92	31.696
		Ecart-type	5.974	8,11	3,67	7,05	6,39	13,65	15.669
1	17	Moyenne	40.907	12,44	6,53	5,90	9,39	78,18	3.405
		Ecart-type	7.274	3,06	1,89	1,61	2,54	3,88	1.008
2	36	Moyenne	34.416	13,56	6,11	7,45	17,36	69,08	4.316
		Ecart-type	10.660	3,38	1,81	2,13	6,39	9,35	2.120
3	14	Moyenne	45.702	13,35	7,65	5,70	10,86	75,78	5.098
		Ecart-type	14.072	6,65	7,13	2,07	3,99	7,23	2.580
4	16	Moyenne	40.000	14,90	8,33	6,57	12,86	72,24	7.679
		Ecart-type	7.073	3,15	2,73	1,77	2,71	3,76	3.069
5	15	Moyenne	28.904	14,45	4,42	10,03	24,94	60,61	5.467
		Ecart-type	2.970	2,95	1,02	2,87	3,10	5,59	2.537
6	17	Moyenne	29.591	14,91	4,38	10,53	25,11	59,99	8.367
		Ecart-type	3.343	4,27	1,97	3,41	3,96	6,51	3.513
7	47	Moyenne	30.448	16,40	7,76	8,63	20,10	63,50	6.355
		Ecart-type	5.512	5,06	5,10	2,17	6,02	8,37	3.390
8	23	Moyenne	32.899	18,68	10,24	8,43	18,93	62,39	14.567
		Ecart-type	4.545	5,43	5,59	1,54	3,95	6,19	5.832
9	18	Moyenne	31.367	17,26	6,68	10,58	22,50	60,25	12.922
		Ecart-type	3.701	2,37	2,33	2,27	7,02	8,12	5.818
10	10	Moyenne	47.488	18,41	11,19	7,23	14,32	67,26	21.613
		Ecart-type	13.176	6,17	6,22	1,93	3,93	6,98	16.955
11	3	Moyenne	51.669	15,22	7,75	7,47	13,50	71,28	83.548
		Ecart-type	5.765	3,05	1,04	2,14	2,56	5,56	26.837
12	25	Moyenne	34.180	14,37	7,14	7,23	15,42	70,21	17.106
		Ecart-type	5.285	4,14	4,25	1,43	3,11	4,65	7.009
13	4	Moyenne	40.148	12,97	6,73	6,24	13,19	73,83	46.623
		Ecart-type	7.186	2,88	2,84	0,42	1,21	2,68	23.920
14	9	Moyenne	34.281	19,10	5,89	13,21	24,84	56,06	17.338
		Ecart-type	4.382	4,25	3,35	2,91	4,93	7,12	10.752
Total	260	Moyenne	34.965	15,50	7,20	8,30	17,97	66,53	11.250
		Ecart-type	8.987	4,78	4,26	2,90	6,62	9,12	12.834

- 0 Communes avec moins de 50% d'espace non bâti
- 1 Rural agricole
- 2 Rural agricole à tendance résidentielle
- 3 Rural agricole avec petit centre d'emploi tertiaire
- 4 Rural agricole avec centre d'emploi tertiaire renforcé
- 5 Rural agricole à fonction résidentielle importante
- 6 Rural agricole à fonction résidentielle importante, proche d'un centre d'emploi
- 7 Rural à petites industries locales
- 8 Bourg ou petite ville attractive de main d'œuvre, à périphérie rurale
- 9 Bourg à périphérie rurale résidentielle (commune à double mouvement pendulaire)
- 10 Ville attractive de main d'œuvre, à périphérie morphologique résidentielle
- 11 Grande ville attractive de main d'œuvre, à périphérie morphologiquement résidentielle
- 12 Périphérie industrielle (villages ouvriers)
- 13 Ville à périphérie ouvrière
- 14 Résidentiel de périphérie urbaine

Budgets 1998, calculs personnels

Figure V.13 : Typologie communale basée sur le degré de ruralité



GEVERU(1991)

On constate tout d'abord que le niveau de recettes par habitant des entités wallonnes doit plus à la taille des communes qu'à leur localisation géographique.

Dans le premier cas, on perçoit clairement un profil en courbe : les petites communes et les grandes entités disposent de moyens importants alors que les communes de tailles moyennes sont celles qui sont le moins richement dotées. Ce profil est le reflet de deux éléments structurels opposés : d'une part les petites entités, bien que faiblement peuplées, sont confrontées à une série de coûts fixes et de charges importantes tel la gestion de la voirie, qui gonfle les dépenses lorsqu'on les ramène au nombre d'habitants ; d'autre part, les grandes entités, en tant que centres régionaux ou sub-régionaux, sont gestionnaires de services qui rayonnent au delà des frontières communales mais dont les frais sont souvent supportés par la Commune.

Cette structure explique que la province de Luxembourg, composée de nombreuses petites communes, présente un niveau de recettes par habitant supérieur à la moyenne.

Plus intéressante est la position du Brabant Wallon. Les communes de la province brabançonne sont celles qui présentent le volume de recettes le plus faible. Ce constat est étonnant dans la mesure où cette province est souvent présentée comme une région où les collectivités locales sont parmi les plus riches, ce qui se traduit notamment par des additionnels très faibles.

Comment expliquer cela ?

- la structure communale favorise les valeurs faibles de notre indicateur : le profil des communes du Brabant est composé d'un grand nombre d'entités de tailles moyennes. L'observation de la figure V.11 montre qu'elle ne comprend pas de grande ville attractive comme Mons dans le Hainaut, Namur dans la province homonyme ou Verviers dans la province de Liège. On y recense pas non plus de commune profondément rurale comme dans le Pays des Collines ou la Thudinie pour le Hainaut, comme à l'est de Namur ou comme dans les cantons de l'est.
- le paysage urbain réputé attractif ne nécessite pas de lourdes dépenses. Une comparaison des types 12 et 14 de la figure V.10 est très parlante de ce point de vue. Le premier nommé reprend de nombreuses communes de l'axe industriel en déclin, tandis que, hormis deux communes au sud de Liège, le second est exclusivement présent en première couronne périphérique brabançonne. Ces deux types présentent un profil relativement similaire au niveau de la taille mais leur paysage urbain est radicalement différent. Les difficultés financières des entités industrielles sont souvent signalées, tandis que c'est la saine gestion que l'on retient plutôt lorsque l'on évoque les communes résidentielles du Brabant Wallon. Or, les autorités communales actives dans ces deux types d'espace disposent de montants financiers très comparables pour gérer et développer leur entité. La richesse d'une commune ne peut donc pas être analysée au travers du volume monétaire disponible.

1.6.2 La ventilation des différents vecteurs de financement

Quel est la répartition des différents vecteurs de financement au sein des différentes entités wallonnes ?

Nous avons observé la répartition de 4 vecteurs de financement ainsi que des recettes totales au sein des 262 communes wallonnes, exception faite de Charleroi et Liège :

les recettes provenant des additionnel à l'impôt des personnes physiques (IPP);

les recettes issues de la taxation immobilière sur les immeubles résidentiels (PI);

les recettes relevant de la taxation immobilière sur les immeubles non résidentiels (PI);

les autres recettes (dotations, subsides, recettes de prestation et de dettes).

1.6.2.1 Calcul du précompte immobilier d'origine résidentielle et non résidentielle

Les données relatives aux budgets 98 ne permettent pas de distinguer les recettes provenant de l'impôt immobilier résidentiel des montants perçus sur les autres immeubles. Nous avons donc procédé à une estimation des recettes retirées des logements.

Le calcul que nous avons réalisé pour chaque commune wallonne se base sur les informations suivantes :

- le niveau d'imposition est calculé à partir des centimes additionnels communaux tels qu'ils se présentaient en 1998 ;
- le revenu cadastral, base de l'imposition, provient de fiches récapitulatives éditées pour les logements uniquement par l'administration du cadastre, dépendant du ministère fédéral des finances ;
- l'indexation selon l'indice des biens à la consommation, de vigueur depuis 1990, a été calculé à partir des indexes fournis par le ministère fédéral des affaires économiques.

Ces données permettent de réaliser une estimation du revenu issu de l'impôt foncier sur les logements. Cette estimation tient compte de certains éléments mais ne permet pas de cerner certaines réductions d'impôts. D'après Scholsem *et al.* (1995), les réductions de PI sont octroyées par la loi, dans les cas suivants :

- Une réduction de 25% est accordée lorsque l'habitation est entièrement occupée par le contribuable et que le revenu cadastral de ses biens immobiliers ne dépasse pas 30 000 FB (non indexé). Les données de l'administration du cadastre permettant cette première distinction, il en a été tenu compte. Le statut de l'occupant, par contre, est impossible à connaître. Nous avons par conséquent fait l'hypothèse d'immeubles exclusivement occupés par des propriétaires.
- Une réduction de 20%, lorsque l'habitation est occupée par un grand invalide de guerre ou par une personne atteinte à 66% d'un handicap physique ou mental. Il n'a pas été tenu compte de cette réduction.
- Lorsque l'immeuble est occupé par le chef d'une famille comportant au moins deux enfants en vie ou une personne handicapée comme décrit ci-avant, on octroie une réduction de 10% pour chaque enfant à charge non handicapé et de 20% pour chaque personne à charge handicapée y compris le conjoint. Il n'a pas été tenu compte non plus de cette réduction.
- Une réduction de la part prélevée par la région à 0.8% et qui se répercute sur la somme perçue par la commune pour les logements sociaux. Il n'a pas été tenu compte des effets de cette diminution des sommes versées.

Nous pouvons, à l'aide de cet estimateur, évaluer la part de l'impôt foncier d'origine résidentielle à 50% du total du précompte immobilier, soit environ 8% des recettes totales des communes. Ces ratios constituent cependant une moyenne. Dans le détail, la part liée à la fonction résidentielle dans l'impôt foncier varie de 6.7% (Rouvroy en Gaume luxembourgeoise) à 90% (Chaumont-Gistoux en Brabant Wallon). Les faibles valeurs correspondent souvent à des entités modestes ou moyennes qui abritent une infrastructure productive importante qui s'acquiert d'un précompte immobilier élevé. C'est, par exemple le cas à Rouvroy avec la Cellulose des Ardennes ou à Huy (13.9%) où Electrabel via la centrale nucléaire de Thiange, intervient grandement dans les recettes de la ville. Considérant les recettes prises dans leur globalité, l'apport de l'impôt foncier lié au logement peut dépasser 15% dans certaines communes résidentielles (Waterloo, Grez-Doiceau, Profondville, Rixensart, Neupré, Chaumont Gistoux, Braine-L'Alleud, Court-Saint-Etienne, Ham-sur-Heure-Nallinne).

1.6.2.2. Répartition des différents vecteurs de financement entre les entités wallonnes

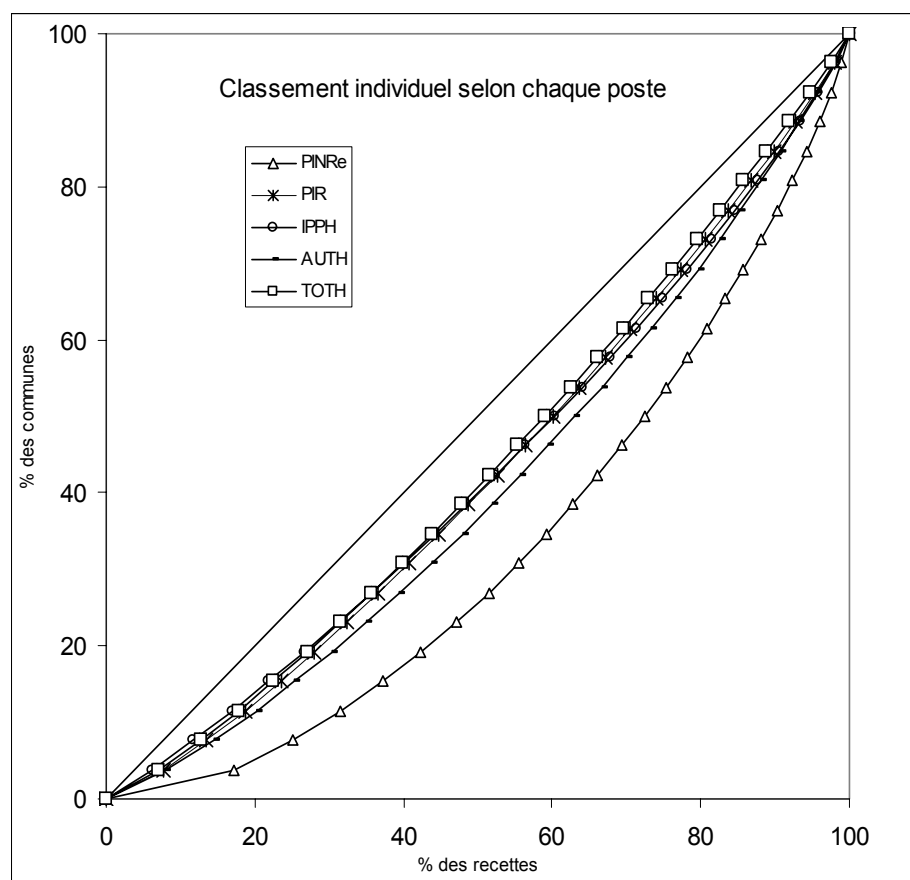
La figure V.14 offre une image de la répartition des différents vecteurs de financement par commune. Les entités sont placées dans un ordre décroissant de montants perçus. Ensuite, pour chaque commune, on calcule le pourcentage cumulé des recettes. On peut alors construire un diagramme, appelé courbe de Lorenz, du pourcentage des recettes perçues en fonction du pourcentage des communes. Plus la courbe du diagramme est incurvée, plus la répartition du vecteur de financement est inégale. Pour éviter l'effet de taille des communes, les recettes ont été systématiquement pondérées par le nombre d'habitants.

On s'aperçoit que les recettes issues du précompte immobilier non résidentiel sont les plus inégalement réparties. Ceci est une conséquence logique de l'inégale répartition des entreprises et plus particulièrement de celles qui occupent des locaux importants.

Les autres recettes constituent le second vecteur de recette par l'inégalité de sa répartition. Il est difficile d'interpréter cette courbe car elle rassemble divers modes de financement comme les produits de la vente du bois, importants dans les communes du sud de la Wallonie ou les transferts et subsides de la région, le plus élevé dans les communes de l'axe industriel.

Les autres vecteurs de financement, ainsi que les recettes totales sont les moins inégalement réparties.

Figure V.14 – Répartition des recettes totales et des recettes fiscales des communes

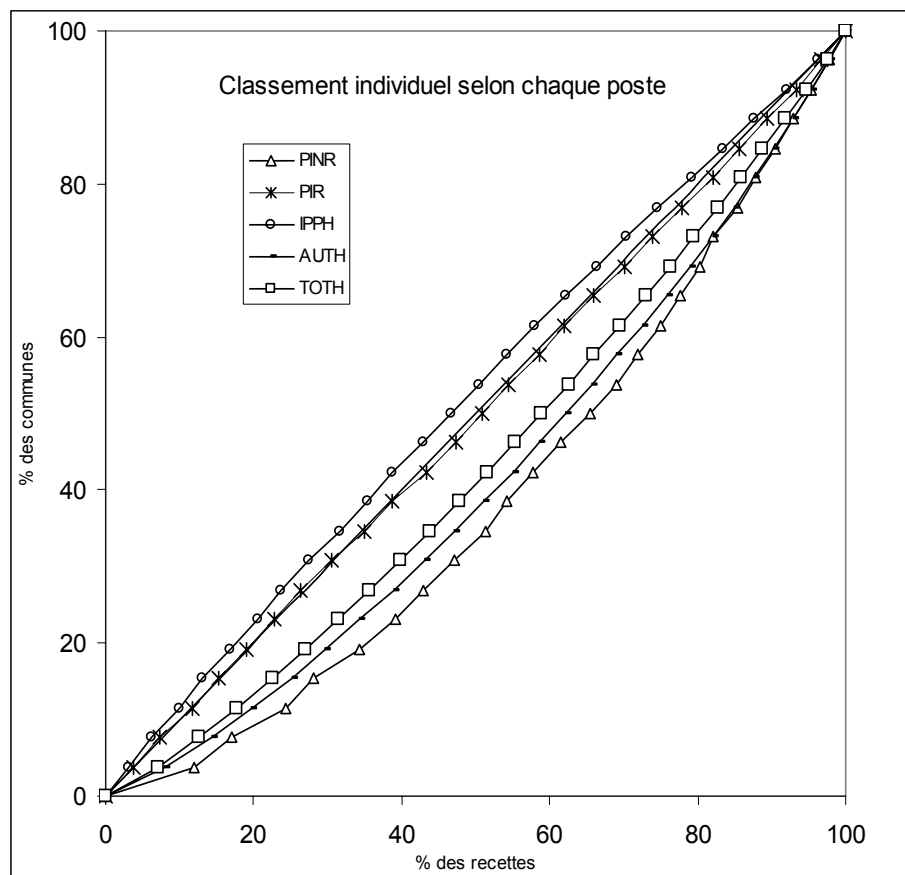


Budgets 1998, calculs personnels

Toutefois, en construisant de la sorte le graphique, les différentes courbes de Lorenz ne tiennent pas compte des communes dans le même ordre. Nous avons donc construit un second graphique (figure V.15) qui classe les communes de façon décroissante selon les recettes totales.

On observe alors que la courbe des recettes totales est positivement corrélée avec celle du précompte immobilier non résidentiel et des "autres recettes" (le coefficient de corrélation est, respectivement, de 0,61 et 0,94). La courbe des recettes provenant de l'impôt local sur le revenu est par contre opposée à celle des recettes totales ($R=-0,28$), ce qui signifie que les communes qui présentent des rentrées supérieures suivant ce vecteurs ont tendance à être moins dotées que la moyenne en moyens financiers. Les recettes totales enfin sont indépendantes de celles provenant du précompte immobilier résidentiel ($R=0,03$).

Figure V.15 – Répartition des recettes totales et des recettes fiscales des communes – communes classées suivant les recettes totales



Budgets 1998, calculs personnels

L'observation des figures IV.10, IV.11 et IV.12 permet de se prononcer sur les facteurs qui influencent la répartition des différentes sources de recettes étudiées.

L'analyse des chiffres permet de conclure à une conjonction de facteurs de taille et de facteurs géographiques :

- Les communes de tailles moyennes sont celles qui obtiennent proportionnellement le plus de recettes de la fiscalité locale résidentielle (additionnels à l'IPP et précompte immobilier résidentiel). Inversement, les petites et les grandes communes tiennent une part plus grande de leurs recettes de la fiscalité non résidentielle et des autres vecteurs de financement.
- Il y a un lien évident entre le type de commune et le type de recettes. Les communes identifiées comme résidentielles de périphérie dans la typologie du GEVERU présentent une part importante de ressources fiscales liées à cette fonction (types 5, 6 et 14). Les communes tertiaires attractives (types 4, 8 et 10, voire 3) semblent tirer un meilleur rendement de l'impôt foncier non résidentiel que les entités d'anciennes industries (types 7, 12 et 13).

Plus particulièrement, on peut opposer les types 12 et 14 décrits précédemment. Les communes de vieille industries présentent une part élevée de revenus issus du précompte immobilier non résidentiel et des autres vecteurs de financement. Les recettes directes sur la résidence ne rapportent que 30% du budget total. Dans les communes de périphérie bruxelloise et liégeoise (2 communes), les ressources liées à la fiscalité directe sur la résidence représentent près de 45% des recettes.

Si la taille de la commune est un facteur important pour comprendre l'importance d'un budget communal ramené au nombre d'habitant de l'entité, la structure territoriale permet de comprendre la répartition des différents vecteurs de financement.

1.7 EFFETS DES GRANDES OPTIONS DU S.D.E.R. SUR LES FINANCES DES COMMUNES

1.7.1 Introduction

Le S.D.E.R. réaffirme la volonté, déjà exprimée dans la loi organique de l'urbanisme du 29 mars 1962, de "gestion parcimonieuse du sol". Cette dernière impose d'éviter la dispersion de l'habitat, ce qui permet d'atteindre différents objectifs comme, "structurer l'espace wallon" et plus particulièrement "la structuration des villes et villages" par "accroissement de la densité de l'urbanisation autour des lieux centraux".

Si, par diverses mesures contraignantes et/ou incitantes, on parvient à atteindre ces objectifs, il en découlera une redéfinition des mouvements migratoires résidentiels et de la géographie de la construction résidentielle neuve. Or, nous venons de démontrer le caractère parfois vital de ce vecteur de financement dans certaines communes.

Le présent paragraphe tente d'apprécier les effets que pourraient engendrer les grandes options du S.D.E.R. sur les finances communales. Pour des raisons de disponibilité statistique et de méthodologie, cette étude ne se base que sur les mouvements observés dans la construction résidentielle neuve. Aussi les résultats présentés ci-dessous sont partiels, même si, comme nous le verrons, ils permettent de tirer des conclusions très intéressantes sur l'avenir du S.D.E.R. ou le devenir financier de certaines communes.

1.7.2 Le modèle de l'activité de la construction neuve

La base du travail qui est présenté ci-dessous est un modèle de prédiction de l'intensité de la construction neuve dans chaque commune de Wallonie.

Le modèle proposé est du type "régression linéaire multiple" et a été calibré sur base du calcul de la densité de nouvelles constructions résidentielles entamées entre 1977 et 1996 dans chaque entité wallonne¹.

Le modèle se veut à la fois spatial (il prédit des valeurs dans chaque commune) et temporel (il prédit différentes valeurs en fonction des variables de l'environnement économique général). Pour cela, la période 1977-96 a été divisée en 5 sous-périodes en fonction des mouvements économiques et géographiques que l'on observe durant les 20 années étudiées.

L'équation du modèle, qui comporte 11 variables indépendantes, est la suivante :

¹ Source : INS, [Statistiques de la construction et du logement](#).

$$\ln (Dbat)_{i,p} = 0,837 \ln (A_{i,p}) + 7,417 \ln (Rev_p) + 0,134 \ln (Repro_i) - 0,318 \ln (Tparc_i) - 1,413 \cdot 10^{-3} (Dlux_i) + 5,722 \cdot 10^{-2} \ln (Salim_i) - 1,950 (Loyab_p) - 6,505 (Infla_p) + 1,293 \cdot 10^{-2} (D2res_i) + 8,726 \cdot 10^{-2} \ln (P24_i) - 1,342 \cdot 10^{-3} (Daach_i)$$

Avec

$\ln (Dbat)_{i,p}$: logarithme de la densité de nouvelles constructions de la commune "i" à la période "p"

$\ln (A_{i,p})$: logarithme de l'accessibilité de la commune "i" à toutes les communes de Belgique et de l'étranger calculé pour la période "p" (cf. plus loin).

$\ln (Rev_p)$: logarithme du revenu disponible des ménages à la période p pondéré par l'indice ABEX.

$\ln (Repro_i)$: logarithme de la part de la superficie communale couverte par des secteurs statistique de haut standing (indice de reproduction socio-spatiale, référence : 1991).

$\ln (Tparc_i)$: logarithme de la taille moyenne des parcelles non bâties (à l'exception des jardins d'agrément, référence : 1980).

$Dlux_i$: Distance à la ville de Luxembourg.

$\ln (Salim_i)$: logarithme de la densité de superficie de surfaces de vente alimentaire (surfaces supérieures à 400 m², référence : 1994).

$Loyab_p$: rapport entre l'indice loyer et l'indice ABEX (indice de la rentabilité comparée des différents types de placements immobiliers).

$Infla_p$: inflation pondérée par l'indice ABEX.

$D2res_i$: densité de seconde résidences (construction résidentielle hors résidence principale, référence : 1981).

$\ln P24_i$: indice de qualité paysagère (référence : 1991).

$Daach_i$: distance à Aix-la-Chapelle.

La variable explicative la plus importante est l'accessibilité. Cette dernière permet d'expliquer, selon les périodes, une part de la variance qui varie de 67% (1983-87) à 73,5% (1991-96). Toutes les autres variables réunies apportent un surplus d'information qui varie de 7% à 11%.

L'accessibilité d'une commune (i) à l'ensemble des communes (i,j) s'apprécie via une formule de potentiel :

$$A_i = \sum_{j=1}^n \frac{W_j}{d_{ij}^\beta} \quad (1)$$

Où :

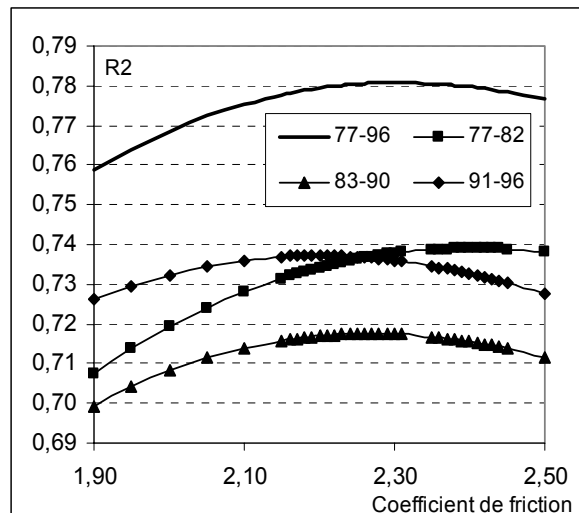
- A_i est l'accessibilité au lieu "i"
- W_j représente l'attractivité du point "j". Celle-ci exprime généralement la quantité de la variable pour laquelle on veut calculer l'accessibilité rencontrée au lieu "j". Dans notre cas, nous avons utilisé le volume d'emplois au lieu de travail.
- d_{ij} est la distance entre les lieux "i" et "j". Nous avons utilisé la distance euclidienne.
- n représente le nombre de lieux dans le territoire analysé.
- β est le gradient d'influence de la distance, aussi appelé coefficient de friction de la distance.

Le coefficient de friction de la distance est un élément très important dans le cadre qui nous préoccupe. La perception de la distance, calculée à l'aide de l'équation (1), n'est généralement pas linéaire. Le terme β permet de modifier l'effet de la distance sur l'accessibilité. Ainsi, un lieu "i₁" situé à une distance "d" d'une destination "j" aura, si β est supérieur à 1, une accessibilité plus de deux fois supérieure à un lieu "i₂" éloigné de "j" d'une distance égale à "2d". Plus β sera élevé, plus l'accessibilité sera freinée rapidement par la distance. C'est, par exemple le cas des commerces de première proximité. Inversement, plus β est faible, moins l'effet de la distance est important. Ce peut-être le cas, par exemple, des aires de recrutement des universités. Ce coefficient est généralement appelé coefficient de friction de la distance.

Nous pouvons tester une série de détermination entre d'une part la variable indépendante $Ln(Dbat_i)$ et différentes valeurs de $Ln(A_i)$ obtenues par variation du coefficient β .

Pour un coefficient de friction compris entre 1,9 et 2,5; le R^2 varie de 0,759 à 0,777 pour l'ensemble de la période étudiée en passant par un maximum de 0,781 pour $\beta = 2,3$ (figure V.16).

Figure V.16 : Evolution de la qualité d'un modèle de l'activité résidentielle wallonne estimée à l'aide de différents indicateurs d'accessibilité pour différentes périodes



Si on discrimine par sous-périodes, on s'aperçoit que les valeurs du R^2 sont systématiquement plus faibles que pour l'ensemble de la période. Ceci signifie que les chiffres sur cette dernière laissent moins de place aux aléas du développement résidentiel que lors des périodes plus courtes.

L'autre observation, beaucoup plus importante, est que le β maximum évolue au cours du temps, passant de 2,41 à la fin des années 70, à 2,27 durant les années 80, puis 2,20 entre 1991 et 1996. Cette diminution est le reflet de la progression du front périurbain qui touche toutes les régions de Wallonie. En effet, un β plus faible signifie un relâchement des liens entre le développement résidentiel d'une commune et l'élément pour lequel on a calculé l'accessibilité (ici, le volume d'emploi).

L'accessibilité a conservé son importance durant la période étudiée mais les liens qui unissent les lieux de développement résidentiel et les centres d'emplois se sont relâchés durant cet intervalle de temps.

1.7.3 Niveau de construction suivant deux scénarios pour la période 2000-2005

Nous avons construit deux scénarios de développement urbain pour la période 2000-2005. Les hypothèses concernant l'environnement économique sont une poursuite des dynamiques observées précédemment, ce qui conduit à une diminution de l'activité de la construction résidentielle neuve. Les deux scénarios se différencient au niveau du coefficient β .

- Dans le premier scénario, on prévoit une poursuite du mouvement centrifuge du front de périurbanisation. Le coefficient de friction a été fixé à 2,08 suivant une progression linéaire.
- Dans le second scénario, on retrouve la situation observée à la fin des années 70, à savoir un coefficient de friction égal à 2,41.

Les résultats obtenus à partir des deux scénarios sont repris sur la figure V.17. Remarquons préalablement que notre scénario d'étalement conserve les défauts du modèle original. Principalement, l'activité de construction des centres régionaux est surestimée.

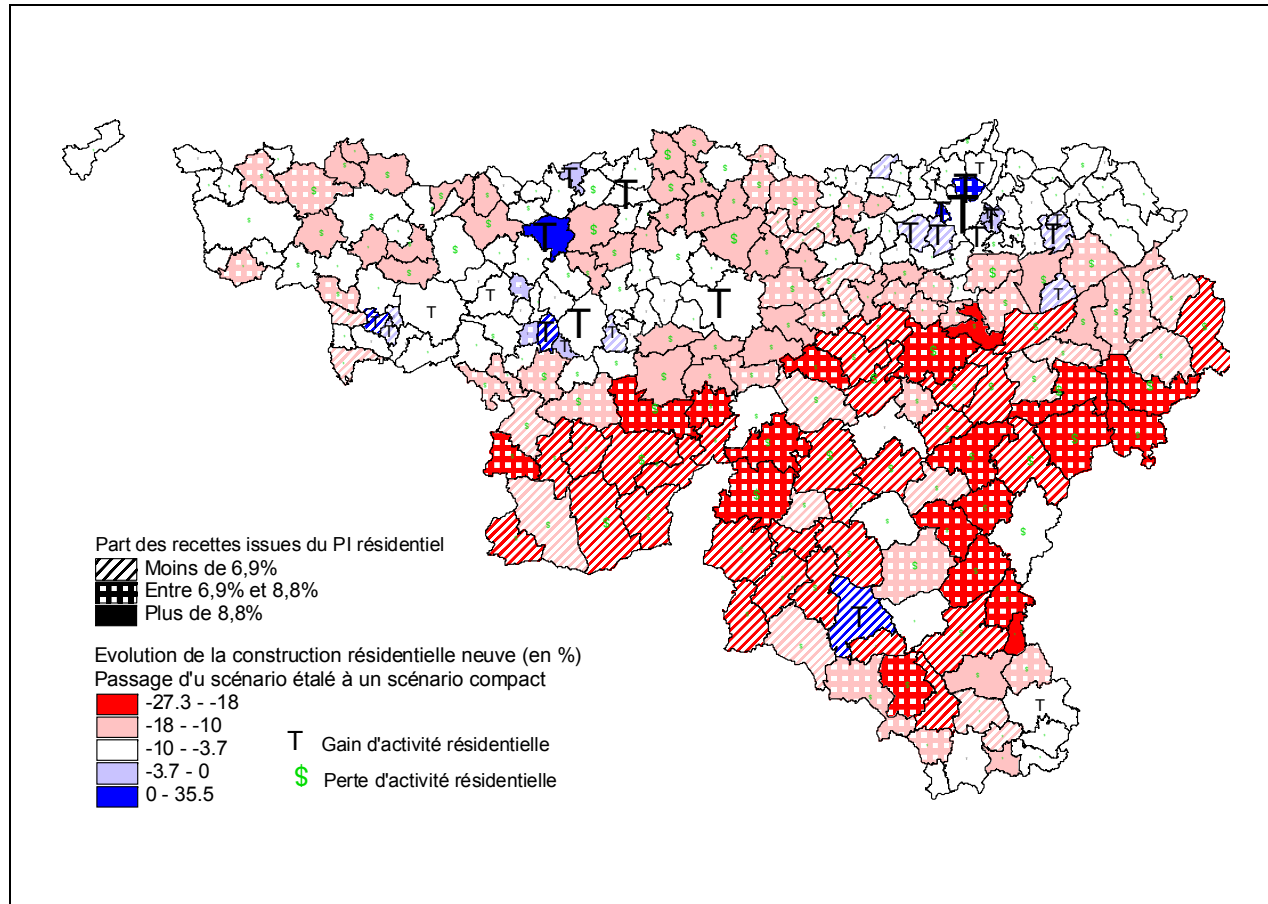
L'hypothèse d'un retour à une urbanisation moins étalée conduirait à un retour de l'habitat dans les centres d'emplois, c'est-à-dire les trois métropoles (Namur, Liège, Charleroi), mais aussi la majorité de l'axe industriel wallon, exception faite de l'hiatus namurois. Bénéficieraient également de la restructuration, certains centres sub-régionaux : c'est le cas, dans le Brabant Wallon de Nivelles, Ottignies-Louvain-la-Neuve et Waterloo; à l'est de Liège du complexe Verviétois et de Spa, ainsi qu'au sud du pays à Arlon, Bertrix ou Marche. Les communes immédiatement périphériques de ces espaces perdent peu d'activité, au contraire des entités de seconde couronne et de certains espaces reculés. Indépendamment de certaines particularités locales, le scénario tend effectivement dans le sens voulu par le Gouvernement Wallon, à savoir un retour de la construction neuve dans les centres d'habitat qui permettrait de mieux maîtriser la mobilité.

1.7.4 Effets d'un retour à une urbanisation plus compacte sur les finances communales

L'idéal serait de traduire la différence d'activité résidentielle en termes de recettes communales, afin de chiffrer l'impact du passage d'un scénario à l'autre en termes de finances communales. Malheureusement, cette opération est impossible dans l'état actuel des connaissances.

En ce qui concerne **les additionnels à l'IPP**, l'établissement d'un bilan financier est lié à un bilan migratoire global. Le modèle exposé ci-dessus n'est donc pas pertinent pour analyser l'impact des phénomènes résidentiels sur les recettes communales liées à l'IPP. On ne cerne en effet pas les achats à partir de notre modèle. Ce dernier ne distingue pas non plus les opérations qui n'entraînent pas de migrations intercommunales des autres

Figure V.17 : Sensibilité des finances communales à un retour vers la compacité urbaine



Calculs personnels

Auteur : Olivier Dubois (GUIDE – ULB)

En ce qui concerne **les additionnels au précompte immobilier**, le modèle développé dans la section précédente peut être très utile. Malheureusement, il ne permet pas de transformer le nombre de bâtiments construits en recettes fiscales. Trois éléments empêchent cette transformation dans l'état actuel de nos connaissances :

Il faut estimer la qualité moyenne des logements neufs. Quel indicateur choisir ?

- Il est nécessaire d'étudier l'impact de la nouvelle dynamique résidentielle sur cette qualité moyenne. En effet, une redéfinition de la géographie de la construction résidentielle, en ventilant différemment les logements construits, modifiera la qualité moyenne des logements construits dans une commune. Ainsi, Si, par exemple, la moyenne des maisons construites à Waterloo est de 10 millions de francs actuellement, un retour à la compacité urbaine fera probablement baisser ce chiffre car des constructions plus modestes qui, dans un scénario d'étalement se seraient établies plus loin de Bruxelles, vont être bâties dans cette commune.
- Il faut également transformer un investissement en revenu cadastral. Nous avons vu au § 1.4.2.1.b. que ce dernier dépend de la qualité du logement, de celle de l'environnement immédiat du bien et du niveau de la pression foncière locale telle qu'elle se présentait en 1975. Si on étudie le niveau du R.C. au niveau communal, on peut faire abstraction du second élément en faisant l'hypothèse que les nouvelles résidences vont se répartir dans les différents quartiers d'une commune. Le revenu cadastral moyen est alors le reflet de la qualité des logements construits et de la pression foncière communale. En l'état actuel, rien ne permet de distinguer ces deux éléments. Comparons les provinces de Hainaut et du Brabant Wallon. La seconde nommée présente un revenu cadastral moyen plus élevé qui reflète la qualité supérieure des habitations et la pression foncière plus élevée qui existait déjà en 1975. Mais dans quelles proportions? Pour réaliser une telle opération, il faudrait pouvoir apprécier le revenu cadastral d'un bien fixe que l'on "promène" à travers chaque commune de Belgique. Cette opération est techniquement possible, mais nécessite la collaboration des inspecteurs régionaux du cadastre. Ce pourrait être l'objet d'une recherche future.

Dans l'état actuel des connaissances, nous ne pouvons donc pas estimer la perte ou le gain financier absolu qu'un retour à la ville entraînerait pour les collectivités locales. Il est toutefois possible d'apprécier la sensibilité relative des communes aux changements qui interviendraient en liant l'évolution prédite entre les deux scénarios à l'importance des recettes fiscales liées à l'impôt foncier sur les logements.

La relation qui lie la part des recettes de la commune provenant des additionnels au précompte immobilier et l'évolution de l'activité résidentielle de l'hypothèse d'étalement à celui de concentration n'est pas significative. Ceci signifie qu'entre ces deux variables, tous les scénarios sont possibles.

La figure V.17 analyse la relation entre ces deux variables. Les communes dont les finances risquent d'être le plus affectées par la redéfinition des dynamiques résidentielles sont celles de seconde couronne périphérique bruxelloise et liégeoise; les communes du Sud-namurois; les entités de la Région des Collines et les communes situées au sud de l'autoroute A8; les entités situées au sud et au nord-est de Namur ainsi que les entités frontalières de Luxembourg exception faite des entités les plus proches de Luxembourg (Arlon, Messancy). Il s'agit des espaces dont la dynamique est liée à la diffusion d'un centre important mais lointain ou d'un petit centre régional. L'aspect encore rural et l'absence de grands domaines boisés de ces communes rendent leur finances très dépendantes des ressources de leurs résidents.

Au contraire les espaces résidentiels de première couronne bruxelloise ainsi que les entités adjacentes à Liège et la commune de Namur présentent un l'impact positif maximal sur les finances communales. Remarquons que l'axe wallon ne bénéficierait que marginalement des nouvelles dynamiques qui s'y localisent car de nombreuses recettes sont externes à la fonction résidentielle.

Il nous est malheureusement impossible de lier ces observations à la tension financière des communes concernées puisque nous avons vu que les recettes ramenées au nombre d'habitants ne constitue pas un indicateur de richesse. On constate toutefois qu'un retour à une plus grande compacité urbaine a comme effet de bénéficier surtout aux entités résidentielles périphériques des grands centres. Or, elles sont souvent présentées comme des communes ayant une bonne santé financière.

1.7.5 Conclusions

L'analyse du système de financement des communes a permis de mettre en évidence un certain nombre de contradictions entre l'origine des finances et les objectifs poursuivis par le SDER.

Principalement, l'étude des sources de financement commune par commune conduit à observer que les communes périurbaines de première et de seconde couronne sont les entités qui dépendent le plus de la fiscalité directe (additionnels à l'IPP et au PI). Si on peut faire l'hypothèse qu'une urbanisation plus compacte ne conduirait pas à une diminution du mouvement migratoire dans les entités les plus proches des centres urbains, il n'en va pas de même dans les communes de seconde couronne, aujourd'hui encore très rurales mais souvent dépendantes des moyens des résidents.

Par conséquent, il apparaît nécessaire d'inverser, du moins partiellement, cette logique "résidents = recettes", pour garantir une participation plus active des mandataires locaux aux objectifs décrits dans le SDER¹.

1.8 CONCLUSIONS

Le travail effectué jusqu'à présent permet de décrire les mécanismes liés au financement des communes susceptibles d'expliquer les réticences de certaines administrations locales à entrer pleinement dans la philosophie du développement résidentiel portée par le SDER.

L'arrivée sur le territoire communal de nouveaux résidents, spécialement les « candidats-bâisseurs », permet d'accroître le budget disponible, ce qui est souvent vital compte tenu des difficultés financières rencontrées par les pouvoirs locaux.

Plus particulièrement, il apparaît que les communes périurbaines résidentielles sont les plus dépendantes des impôts directs alors même que c'est dans ces communes qu'il conviendrait de limiter la croissance démographique en maintenant les migrants dans les villes.

D'autres mécanismes, tel que la lente érosion de la dotation, accentuent le recours à la fiscalité locale, ce qui accroît les inégalités et gonfle l'importance accordée aux développements urbains.

L'idée d'une révision du mode de financement des pouvoirs locaux² semble donc s'imposer si le Gouvernement Wallon désire le soutien des autorités communales à la construction du projet de société décrit dans le SDER, ce qui semblerait logique, compte tenu des prérogatives de ce niveau de pouvoir en matière de contrôle des développements urbains.

¹ Parmi lesquels la participation des acteurs locaux occupe une bonne place.

² indépendamment du débat plus large sur le refinancement global des pouvoirs locaux.

2. PREMIERES REFLEXIONS AUTOUR DES REFORMES FISCALES EN APPUI DE LA REVISION DES PLANS DE SECTEUR

2.1 INTRODUCTION : ANALYSE CRITIQUE DES PROPOSITIONS EMISES DANS 3 RAPPORTS RELATIFS A LA FISCALITE IMMOBILIERE

La première partie de ce rapport est consacrée à une analyse des différents mécanismes de financement des communes wallonnes et de variation de leur répartition au sein de l'espace régional. Après une brève description, nous critiquons ces mécanismes en les confrontants aux objectifs défendus par le Gouvernement Wallon en matière d'aménagement du territoire. Ensuite, l'analyse statistique dresse un bilan détaillé des sources de financement des diverses communes de Wallonie et lie ce bilan aux capacités contributives des habitants. Le dernier exercice permet également de lier l'évolution des recettes à un possible retour en ville.

Nous avons signalé à cette occasion le dilemme qui anime les mandataires locaux, principalement ceux d'entités de seconde couronne périurbaine, lorsqu'ils confrontent les objectifs du SDER à l'origine de leurs recettes. Aussi, nous aimerions aborder la question des réformes que l'on pourrait imaginer pour favoriser l'adoption, par les pouvoirs locaux, de la philosophie décrite dans le SDER.

Pour ce faire, nous analyserons dans un premier temps de manière critique quelques textes relativement récents proposant un certain nombre de réformes qui touchent directement les communes dans le domaine fiscal.

Constatant que l'intérêt de ces réformes est indéniable mais qu'elles ne brisent pas l'équation "résidents = recettes", nous exposerons brièvement les pistes que nous estimons intéressantes pour lier le financement des collectivités communales à la réalisation des projets de développement défendus par le Gouvernement Wallon. Toutefois, notre approche ne se limite pas à cette seule dimension : nous serons également attentifs aux implications sociales et économiques des réformes proposées.

2.2 PRESENTATION DES ETUDES

Nous avons vu, tout au long de la première partie de notre travail, que les communes tirent leurs recettes de ressources diverses et variées : la fiscalité locale est dominée par un impôt assis sur le revenu des personnes physique et un autre sur une estimation du loyer net des biens immeubles; les transferts financiers s'équilibrent entre dotations et subsides et les recettes de prestation et de dettes, globalement minoritaires, sont importantes dans certaines communes.

En tant que source importante de revenus et eu égard à son caractère transversal et étroitement lié à l'aménagement du territoire, la fiscalité immobilière est l'objet de nombreuses attentions. Nous avons recensé trois études traitant de cet aspect et comportant une série de propositions de réformes.

Les paragraphes qui suivent présentent ces trois études, dont aucune n'est spécifiquement centrée sur le niveau de pouvoir communal.

[1] **La fiscalité immobilière en Région Wallonne**, J-C. Scholsem et al. (Janvier 1995), Université de Liège, faculté de Droit, faculté d'Economie, de Gestion et de Sciences Sociales, 148 pages + annexes

Il s'agit d'une étude commanditée par la Région Wallonne à l'Université de Liège qui portait initialement sur "*les possibilités d'aide publique au logement par le biais de l'instrument fiscal*". Son objet initial semble être donc social et concerne l'accessibilité au logement.

Toutefois, "*au fur et à mesure des comités d'accompagnement, il a été demandé ... d'envisager une étude globale de l'immobilier en tout ses aspects juridiques et économiques*" (page 2). Ces changements d'objectifs en cours d'exercice sont certainement à l'origine de plusieurs critiques que l'on peut formuler à l'égard des propositions contenues dans cette étude : les objectifs poursuivis par les réformes ne sont pas clairs ou sont trop souvent orientés vers le seul profit financier; certaines propositions paraissent trop simplistes, ou, au contraire, peu réalistes; les effets induits des mesures dans les domaines économiques, sociaux ou géographiques sont trop peu souvent mentionnés ou le sont de manière trop superficielle, ...

Néanmoins, cette étude a le mérite de poser un certain nombre d'éléments, notamment en termes juridiques. De plus, comme elle est la seule des trois études analysées à être commanditée par la Région Wallonne, nous avons décidé d'en faire référence.

C'est très logiquement que les analyses réalisées dans cette étude ainsi que les propositions qui y sont formulées sont éclairées à la lumière du point de vue régional et non local (communal). C'est pourquoi nous nous sommes astreint à un travail d'interprétation des propositions émises par l'équipe liégeoise en termes de développement territorial local.

[2] **Taxation des loyers et réforme de la fiscalité immobilière**, Conseil Supérieur des Finances, Section Fiscalité et Parafiscalité (février 1997), 92 pages + annexes

En 1996, la section "Fiscalité et Parafiscalité" du Conseil Supérieur des Finances fut invitée par le Ministre des Finances de l'époque à "*examiner l'opportunité de taxer les loyers privés réellement perçus*" (p. 1).

Toutefois, très vite, le groupe de travail mis sur pied pour étudier la question du Ministre, estima que cette réforme s'inscrivait nécessairement dans une réflexion globale sur la fiscalité immobilière et entrepris un travail plus large que celui initialement prévu.

Selon un schéma identique au rapport précédent, on trouve une série de propositions de réformes à la suite d'une analyse socio-économique très complète de la fiscalité immobilière en Belgique.

Les objectifs poursuivis par ces réformes sont au nombre de quatre et sont, de l'aveux même des auteurs, partiellement contradictoires, de sorte que chaque proposition est présentée avec une série d'avantages et d'inconvénients. Ces quatre objectifs sont :

- **L'efficacité** consiste à "*financer la production de biens et services publics en perturbant le moins possible le mécanisme d'allocation des ressources de l'économie de marché*". Ainsi les auteurs restent particulièrement attentifs à ne pas défavoriser l'investissement immobilier par rapport à l'investissement financier.
- **L'équité**, à savoir adapter l'impôt à la capacité contributive. Cette équité peut se percevoir selon une composante **verticale**, liée à la fonction redistributive et qui veut que soit "*assurée l'application du barème progressif*" (p. 59) et une composante **horizontale** qui "*requiert qu'à capacité contributive égale, il y ait imposition égale*". On sait déjà que ce n'est pas le cas en termes de taxes communales.

- **La fonction incitative** de l'impôt, à savoir "*modifier les comportements dans le sens souhaité par les pouvoirs publics*". C'est cette fonction, appliquée au cas particulier de l'aménagement résidentiel du territoire géré au niveau local, qui guide notre travail.

Ici encore, les analyses ne sont pas éclairées au niveau local mais à l'échelon fédéral auquel le Conseil Supérieur des Finances est rattaché. On trouve ainsi une série de mesure qui ne concerne pas directement les communes (droits d'enregistrement, droits de succession, ...). Vu la complexité de la fiscalité immobilière belge et les différents niveaux de pouvoir qu'elle met en présence, les auteurs insistent toutefois à plusieurs reprises sur la nécessité d'une concertation entre les différents niveaux de pouvoirs, en particulier entre l'échelon fédéral et les régions.

[3] **Politique des grandes villes et fiscalité**, Le Ministre de l'économie et de la recherche scientifique, chargé de la politique des grandes villes (mars 2001), 43 pages

Au niveau fédéral, le Conseil des Ministres a impulsé une dynamique propre à la politique urbaine, notamment en créant une cellule "politique des grandes villes" placée sous l'autorité d'un commissaire chargé de la politique des grandes villes. On trouve parmi les grands objectifs de cette structure la nécessité de renforcer l'attractivité des villes du Royaume, ce qui passe notamment par "*une fiscalité attractive*".

Afin de répondre à cette dernière demande, la cellule chargée de la politique des grandes villes a récemment publié une note intitulée "*politique des grandes villes et fiscalité*". Ce document, qui est très largement consacré à des propositions de réforme, s'appuie essentiellement sur des mesures ayant trait à la fiscalité immobilière. Contrairement aux deux notes précédentes, on y trouve préalablement des objectifs politiques clairement exprimés, à savoir encourager le retour des activités dans la ville et promouvoir une certaine mixité sociale dans les milieux urbains.

A l'instar de l'ouvrage précédent, les auteurs s'expriment au nom du pouvoir fédéral en orientant leur réflexion sur les grandes villes. On trouve donc ici aussi une série de mesures qui ne concernent pas directement le pouvoir communal (droits d'enregistrement, TVA, ...). Néanmoins, pour les mesures qui touchent directement les finances communales, les auteurs répètent plusieurs fois que "*les modifications du système fiscal ne peuvent se faire au détriment des finances communales*".

Compte tenu du fait que cette note est très récente et que, sur les grandes lignes, ses options politiques s'approchent de certains éléments exprimés par le Gouvernement Wallon au travers du SDER, nous porterons une attention très particulière à cet ouvrage.

2.3 CRITERES POUR UNE ANALYSE CRITIQUE

A l'instar du rapport publié par le Conseil Supérieur des Finances, nous aimerions préciser le cadre de notre réflexion pour l'analyse des diverses propositions émises dans ces trois textes.

La première remarque concerne évidemment notre position dans l'échelle des pouvoirs. Notre préoccupation est centrée en priorité sur l'échelon communal. Nous serons donc particulièrement attentif à tout ce qui touche la gestion locale. Toutefois, nous adoptons envers cet échelon local une attitude un peu particulière : nous aimerions voir quels sont les mesures qui peuvent être initiées par les autres niveaux de pouvoir pour inciter les mandataires locaux à promouvoir un retour à la ville et une urbanisation plus compacte.

Nous porterons notre étude de l'impact des propositions émises sur quatre éléments :

- l'impact des mesures en termes incitatif de retour des activités dans la ville et de la promotion d'une ville compacte ;
- l'impact des mesures sur la santé financière des communes ;
- l'impact des mesures sur la pression fiscale exercée sur les habitants ;
- l'impact des mesures sur le fluidité du marché foncier et sur l'accès au logement et à la propriété.

2.4 ANALYSE CRITIQUE DES PROPOSITIONS

2.4.1 La revalorisation des revenus cadastraux

Cette proposition, incluse dans le rapport du Conseil des Finances [2:61-65], s'inscrit dans la suite d'une mesure instaurée à l'occasion du Plan Global et qui prévoit que le R.C. est majoré de 25% lorsque l'on en tient compte dans le cadre de l'I.P.P. Cette mesure se justifie par le fait que le R.C. n'a pas suivi la croissance moyenne du montant des loyers depuis 1980³.

Actuellement, cette mesure n'a donc pas d'effet sur le précompte immobilier, donc sur les finances communales. On pourrait toutefois imaginer qu'elle s'y applique également.

Une telle mesure aurait un faible effet sur l'attractivité comparée des espaces wallons puisque tout les R.C. augmenteraient d'un facteur identique. Toutefois, en valeur absolue, la croissance serait supérieure dans les espaces où le R.C. est élevé, ce qui conduirait à accentuer les conséquences de l'absence de péréquation décrit dans le § suivant (cf. infra).

Au niveau micro-local, on peut faire l'hypothèse que la croissance de l'imposition qui s'ensuit (au niveau fédéral et régional, le niveau local restant dépendant des décisions communales en matière de centimes additionnels) rend les constructions de dimension modestes plus attractives (sur le marché acquisitif et de la construction), ce qui pourrait s'inscrire dans une gestion parcimonieuse de l'espace. Remarquons toutefois qu'il s'agit là d'une pure hypothèse dont l'ampleur, si elle se vérifie, ne pourrait être que modeste.

Une telle mesure aurait également des effets sur le marché immobilier et de la construction, rendu moins attractif. Elle n'est pas neutre d'un point de vue équité puisque "*une progression uniforme des R.C. frappe relativement plus le propriétaire dont la croissance du loyer a été faible*" [2:62].

En conclusions, le Conseil des Finances reconnaît lui-même le faible intérêt d'une telle mesure, uniquement limitée à la simplicité procédurière, et ne l'envisage à ce titre que de manière transitoire.

2.4.2 La péréquation générale des revenus cadastraux

Au jour d'aujourd'hui, le Revenu Cadastral, soit le revenu moyen normal net de l'immeuble, correspond toujours aux valeurs locatives du 1^{er} janvier 1975, date ayant servi de référence à la dernière péréquation cadastrale, datée de 1980.

Cet anachronisme subsiste depuis que la péréquation décennale a été reportée sine die bien que la loi stipule que la prochaine péréquation devra tenir compte des valeurs locatives au 1^{er} janvier 1994. Aujourd'hui, son report de fait à une date inconnue alors que juridiquement une telle opération est prévue dans la loi, fait que l'on peut assimiler la péréquation cadastrale à une véritable réforme.

³ Depuis 1990, il est lié à l'indice des prix à la consommation et non à l'indice des loyers. Auparavant, aucune majoration automatique n'était prévue.

La réalisation de la péréquation cadastrale entraînerait deux grands effets : une croissance du revenu cadastral moyen, les loyers actuels ayant subi une appréciation non négligeable depuis 20 ans et une nouvelle géographie de l'assiette de l'impôt foncier, les évolutions n'ayant pas subi les mêmes dynamiques aux mêmes endroits.

Nous ne nous prononcerons pas sur la pertinence et sur les impacts du premier effet. En effet, on peut imaginer une mise à jour inchangée au niveau du revenu cadastral global de l'ensemble des immeubles du territoire. Ainsi, après la péréquation, seul des réajustements internes au territoire national ou régional seraient réalisés. C'est, semble-t-il, ce que le législateur a prévu puisque selon le Conseil des Finances, "*la dernière péréquation cadastrale était prévue pour être budgétairement neutre au précompte immobilier*" [2:76].

Ce réajustement interne intéresse de manière directe l'aménagement du territoire et l'attractivité comparée des espaces urbains et périurbains.

2.4.2.1 Péréquation cadastrale et attractivité des espaces résidentiels

"Le revenu cadastral actuel est la cause de distorsions injustifiées, qui ne font que s'accroître en raison de son indexation et de sa majoration dans le cadre des impôts sur les revenus (cf. supra) et qui joue principalement au détriment des propriétaires et des habitants des grandes villes" [3:16].

En effet, plusieurs éléments tendent à penser que l'évolution des loyers a été proportionnellement plus faible dans les communes périphériques et les petites villes que dans les espaces urbains denses :

- les choix résidentiels des ménages se font au profit de la périphérie et au détriment des espaces urbains de sorte que la pression démographique et foncière a diminué dans les villes pour s'accroître dans les espaces périurbains;
- certains espaces citadins ont particulièrement été touchés par la crise de sorte que l'environnement et les immeubles qui s'y trouvent se sont dégradés depuis 25 ans ;
- les logements mis en locations, particulièrement nombreux dans les villes, ont subi les limitations imposées en matière de baux à loyers.
- etc.

Le rapport de la cellule "politique des grandes villes" compare quelques situations fiscales liées au même bien localisé dans des entités différentes [3:15], afin d'illustrer la pression fiscale différente qui existe entre espaces urbains et zones périphériques. Ainsi, pour une maison 2 façades d'une superficie habitable de 200 m² construite en 1945, le revenu cadastral non indexé sera de 56 120 Bef à Liège et de 42 128 Bef à Verviers, mais de seulement 29 038 Bef à Beyne-Heusay, dans la périphérie est de Liège. Aussi, pour bénéficier, par exemple, des droits d'enregistrement réduits⁴ ou d'une réduction du précompte immobilier, on pourra aller jusqu'à une surface habitable de 260 m² dans la commune périphérique de Liège alors qu'au sein de la métropole mosane ou à Verviers, ce plafond maximal n'est que de, respectivement, 134 m² et 178 m².

Le système actuel est, on le voit, inéquitable alors même que le principe d'une péréquation cadastrale est prévu dans la loi. Les désavantages sont surtout perceptibles dans les espaces d'ancienne urbanisation où la pression fiscale immobilière, plus importante qu'ailleurs, freine les investissements immobiliers et fait peser, par délocalisation de l'impôt, de lourdes charges à des populations souvent financièrement peu aisées.

⁴ Réduction à 6%, au lieu de 12.5%, pour les habitations dont le revenu cadastral bâti ou non-bâti ne dépasse pas un montant minimum fixé par arrêté royal, et qui est actuellement de 30 000 Bef. Remarquons que cette même limite permet de bénéficier d'une réduction du Pr.I. de 25%.

Pour toutes ces raisons, on trouve dans les documents du Conseil des Finances et de la Cellule "Politique des Grandes Villes" une proposition relative à la réalisation de cette péréquation cadastrale [2:74-77; 3:16-18]. A l'inverse, le dernier document, plus spécifiquement centré sur les compétences de la Région Wallonne, suppose la péréquation comme "prévue" [1:56] et n'aborde pas le sujet dans la profondeur.

2.4.2.2 Les opérations proposées

Les réformes pressenties dans les deux documents différents sur plusieurs points. Voici en résumé les démarches proposées dans les deux textes :

La base des deux propositions est que *"pour chaque parcelle cadastrale, le revenu cadastral doit être réévalué en fonction de l'état actuel du marché locatif"* [2:74]

Pour le **Conseil Supérieur des Finances**, répondant favorablement à une proposition de l'Administration du Cadastre, une adaptation annuelle des revenus cadastraux pourrait se baser sur des *"critères obtenus d'une observation du marché locatif désagrégée sur le plan géographique"* [2:75]. Cette opération est envisagée entre deux péréquations cadastrales.

La **Cellule "Politique des Grandes Villes"** introduit une disposition particulière au sein de la révision : *"il est nécessaire d'établir une nette distinction entre la valeur du sol et celle du bien immeuble bâti. De cette manière, la situation de l'habitation est en grande partie neutralisée"* [3:16]. Une autre méthode plus simple est proposée par les auteurs : *ne plus tenir compte, lors de la détermination de la base imposable, que de certains types de biens immobiliers, dont le loyer moyen au m² n'est plus déterminé en fonction de la commune, mais à l'échelle nationale. Grâce à cette méthode, la situation du bien devient sans importance et les péréquations générales sont beaucoup plus simples et beaucoup moins onéreuses"* [3:16]. Nous reviendrons sur cette proposition.

A l'instar du Conseil Supérieur des Finances, la cellule propose une mise à jour des valeurs cadastrales. Celle-ci est très rapide (tous les 3 ou 4 ans, avec roulement : $\frac{1}{3}$ ou $\frac{1}{4}$ chaque année), ce qui permet de multiplier les utilisations du cadastre. Les auteurs émettent l'idée d'associer le secteur privé (banques et assurances) à cette mise à jour en échange de l'accès aux informations utiles à leurs activités (assurances incendies et crédit hypothécaires notamment).

2.4.2.3 Impacts des mesures envisagées

La mise à jour cadastrale telle que prévue par la loi

Pour la Cellule Politique des Grandes Villes, *"le caractère inadapté des revenus cadastraux datant de 1975 désavantage surtout les grandes villes. [car] ... l'évolution des loyers dans les grandes villes au cours des vingt-cinq dernières années n'a pas été proportionnelle à celle constatée dans les petites villes et les communes périphériques et rurales"* [3:4].

Toutefois, l'analyse détaillée de l'impact d'une mise à jour de l'assiette de calcul de l'impôt est rendue très difficile, voire impossible, par manque de données pertinentes. Les données les plus complètes sont celles de l'observatoire du marché foncier et immobilier qui existe depuis 1994 et dont les résultats pour l'année 2000 sont intégrés dans ce rapport. Cet observatoire comprend un volet "location". Toutefois, la nature du marché, dominé par les ventes, ne permet pas d'observer un nombre suffisant de cas pour chaque entité. De ce fait, une étude de l'impact d'une péréquation cadastrale à l'échelon communal est rendue très difficile. De plus, l'utilisation de ces données suppose que les biens mis en location soient représentatifs de l'ensemble du parc de logement, même pour les communes où le nombre d'observations est significatif. Or, on peut faire l'hypothèse que, tout types d'occupation confondus, les immeubles mis en location (maisons et appartements) sont de qualité inférieure à la moyenne des logements⁵.

Remarquons que l'on peut d'ailleurs s'interroger sur l'établissement d'un loyer de référence (le *revenu moyen normal net* qui définit le R.C.) dans un territoire où la propriété privée constitue le modèle d'habitat dominant : ne sera-t-il pas difficile de trouver, dans certaines communes, voire certaines sous-régions, un nombre significatif de biens en location qui servirait de référence à l'établissement du RC de tous les autres biens⁶ ?

Une analyse statistique détaillée suffisamment fiable de l'effet de la péréquation paraît impossible compte tenu des connaissances actuelles. Néanmoins, les données en notre possession permettent de comparer certaines tendances lourdes.

Afin de mettre en évidence certains effets probables d'une péréquation cadastrale, nous nous sommes livrés à un exercice qui concerne l'ensemble du territoire wallon. Cet exercice se base d'une part sur le Revenu Cadastral Moyen enregistré en 1998 pour chaque commune et, d'autre part, sur les relevés de loyers extraits de l'observatoire mis au point par l'IGEAT-ULB et intégré depuis peu au sein de la CPDT (voir le présent rapport, chapitre VII).

Compte tenu du fait, mentionné ci-dessus, que les biens loués sont de qualité moindre que ceux occupés par le propriétaire, nous avons choisi d'exprimer nos deux valeurs sur une base commune, à savoir en fonction de la moyenne régionale. Nous faisons donc l'hypothèse d'un rendement global constant de la fiscalité immobilière locale en nous concentrant sur les réajustements relatifs.

Nous avons également dû tenir compte du fait qu'au sein de notre échantillon, certaines entités ne recensent que peu d'observations sur les biens loués⁷. Aussi, afin de contourner ce problème de représentativité de l'échantillon, nous avons regroupé les communes. Pour ce faire, nous avons utilisé deux classifications :

1) La typologie des logements sur base du confort réalisé par I. Thomas et D. Vanneste et publié dans le numéro spécial du bulletin du Crédit Communal "*La Belgique, diversité territoriale*". Cette typologie des logements, basée sur 17 variables, s'appuie sur des données relatives à l'année de construction, aux éléments de confort et aux types de ménages qui y logent. Elle recense 8 types différents synthétisés dans le tableau ci-dessous (figure V.18).

⁵ Cette hypothèse est confirmée par l'enquête sur la qualité de l'habitat en Wallonie de 1996 qui note, p. 39 que "*de façon générale, la qualité des logements occupés par leur propriétaire est supérieure à celle des logements locatifs, et ce phénomène s'observe également à époque de construction égale*".

⁶ D'après les chiffres du recensement, le taux de propriétaire en Wallonie est passé de 63% en 1981 à 66,3 % en 1991. Il était de moins de 40% en 1950. L'échantillon utilisé lors de l'enquête sur la qualité de l'habitat en Wallonie de 1996 recense 70,6% de propriétaires.

⁷ 12 communes sur 20 recensent 5 observations ou moins.

Figure V.18 : Typologie des logements sur base du confort : types et variables utilisées

Variables	Types							
	1	2	3	4	5	6	7	8
Année de construction								
% avant 1919	-	-		-	-	+	++	-
% entre 1919 et 1945	+			-				++
% entre 1981 et 1991	--		--	++	+	-	-	
Eléments de confort								
% mazout	--	--	-				+	--
% charbon	--	-	++	-		++		++
% électricité	--		-		+		-	
% sans petit confort ⁸		-		--		++		++
% avec chauffage central	+		-	++		-		--
% avec voiture	--	-	--	+				
Types de ménages								
% 1 personne	++	+	+	-	-			
% 2-3 personnes	--				+		-	
% 4 personnes et plus	--	--	-	++				
% pers. de référence entre 35 et 64 ans	--		-	++				-
% pers. de référence 65 ans ou plus	+			--		+	+	+
% pers. de réf. de nationalité étrangère	++		++		-			
Types de logement								
Nombre moyen de chambres	--	-	-				+	
% d'appartements et de studios	++	+				-		-

-- fortement sous-représenté blanc : présence ou absence non significative + surreprésenté
- sous-représenté ++ fortement surreprésenté

I. Thomas, D. Vanneste in Mérenne *et al.* (1997), p. 91

⁸ "Le terme "petit confort" s'applique à des logements disposant de l'eau courante, d'une toilette avec chasse d'eau et d'une salle de bains équipée" Mérenne *et al.* (1997, p. 80).

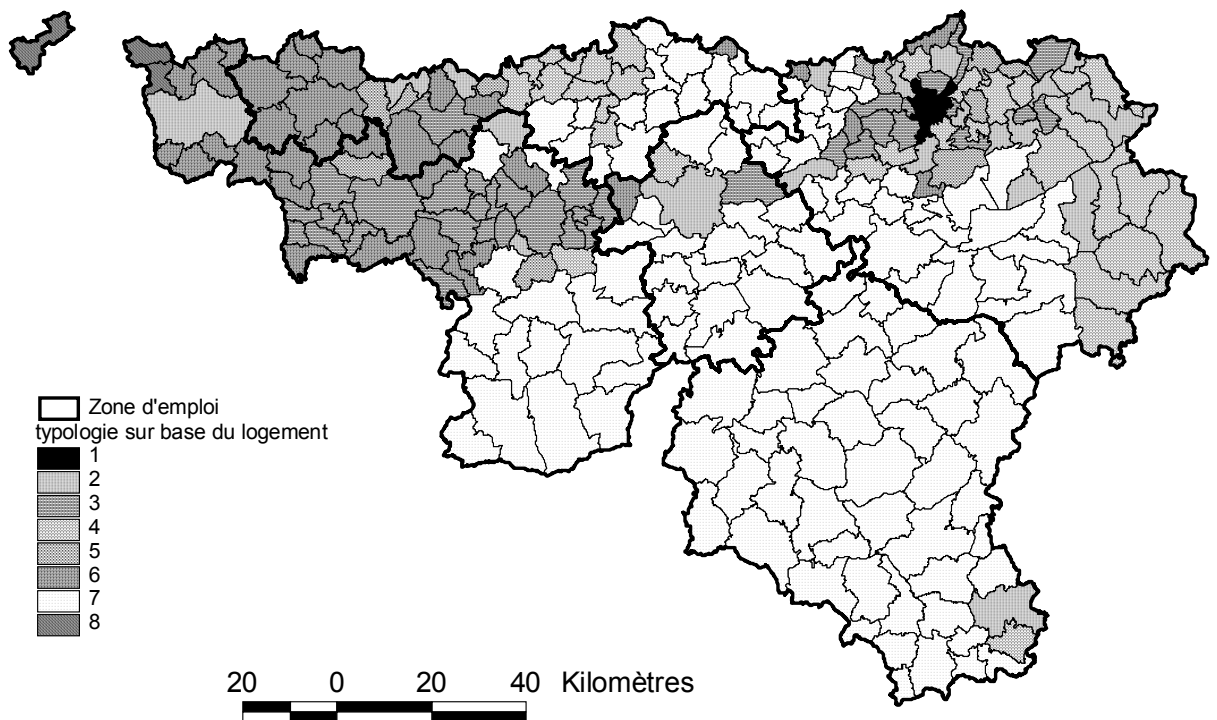
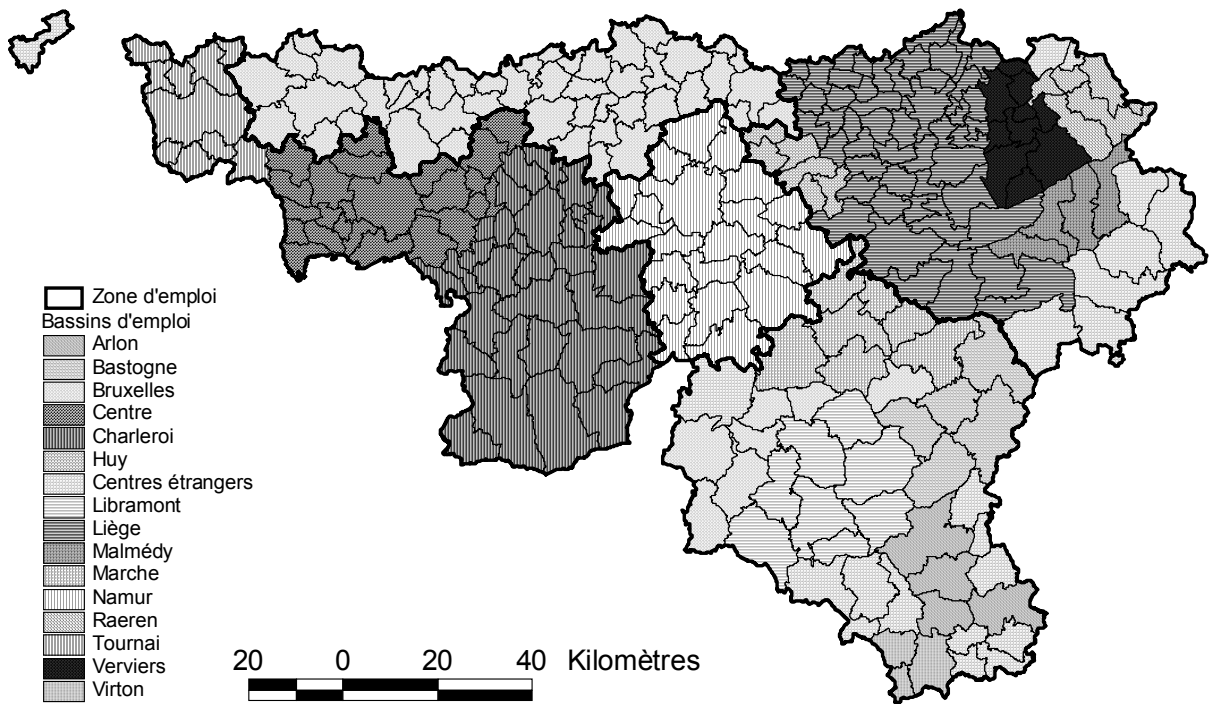
Le type 1 "comprend les grandes villes au sommet de la hiérarchie" (figure **V.19**). En Wallonie, seule la commune de Liège correspond à ce type. "On retrouve dans le groupe 2 la plupart des villes régionales ... ainsi que quelques villes plus petites" En fait, "le groupe 1 [peut] être considéré comme une forme extrême du groupe 2". "Le groupe 3 se concentre de manière très marquée sur l'ancien axe industriel wallon". "Le groupe 4 est lié en partie à la périphérie urbaine puisqu'on le retrouve autour des grandes villes. En outre, ce type de logement est particulièrement présent ... dans les cantons de l'Est". "Le type 5 peut être considéré en quelque sorte comme une version diluée du groupe 4" On le trouve surtout en Flandre mais également autour de Liège ou dans le Hainaut Central. "Les types 6 et 7 recouvrent clairement des types de communes qui sont plutôt liées à une région moins urbanisée, car ils se concentrent en Ardenne ainsi que dans la région limoneuse du centre de la Belgique". Enfin, la localisation du groupe 8 est très caractéristique, "à savoir la région du front de la première guerre mondiale". En Wallonie, il ne concerne que les trois communes les plus occidentales.

2) Les centres d'emplois et leurs bassins, définis sur base de la navette prépondérante, issus de Vandermotten et Marissal (1998, p. 187, fig. **V.20**), distingue les différents sous-marchés wallons. Chaque centre d'emploi est défini sur base de trois critères : une densité de plus de 600 emplois / Km²; un volume absolu d'emploi supérieur à 15 000; un taux d'emploi supérieur à 1,4. L'extension d'un bassin est "l'ensemble des communes y envoyant la majorité relative de leurs navetteurs". On recense ainsi 15 bassins d'emplois auxquels il convient encore d'ajouter les centres étrangers. Dans un souci de simplification nous avons, dans un second temps, ramené ces bassins à 5 zones d'emploi (Bruxelles, Axe Industriel Hennuyer, Est, Namur et Sud).

Les loyers actuels sont extraits des fiches individuelles de l'observatoire des marchés fonciers et immobiliers. En nous appuyant sur l'ensemble des biens ayant fait l'objet d'une offre locative, nous avons calculé deux indices loyers exprimés en fonction de la moyenne wallonne. Le premier indice reprend la moyenne tous biens confondus. Le second distingue maisons et appartements et applique à la moyenne calculée pour ces deux types de biens une pondération qui correspond à leur part respective lors du recensement de 1991. La moyenne régionale tient compte de la moyenne de chaque classification et de son importance dans le stock global de logement tel qu'il se présente en 1991. Cette remarque s'impose par le fait que certaines régions, telles le Brabant Wallon, sont surreprésentées dans l'échantillon d'offre locative, ce qui influence une moyenne wallonne calculée sans pondération sur base des petites annonces.

Notre calcul s'avère pertinent si les biens mis en locations sont situés, dans les différents agrégats utilisés, dans le même spectre qualitatif du stock existant. Ainsi, si dans une zone A, les biens mis en location sont de qualité supérieure à la moyenne et dans une zone B, leur qualité y est inférieure au bien type, notre technique est inefficace. Il s'agit donc d'une hypothèse préalable qui peut difficilement être vérifiée. Remarquons néanmoins que la forte corrélation existant entre la valeur moyenne des locations et des ventes dans les communes wallonnes (0,67 et 0,86 si on ne tient compte que des entités enregistrant au moins 15 mises en vente et 15 mises en location) plaide en faveur de la pertinence de notre hypothèse. C'est pourquoi nous la retiendrons tout en gardant la prudence qui s'impose.

Figures V.19 et V.20 : Typologies communales basées sur la structure du logement et sur les bassins d'emploi



Thomas et Vanneste in Mérenne *et. al.* (1997) et Vandermotten et Marissal (1998)

La seconde condition pour que cette démarche fonctionne est qu'au sein des entités regroupées dans un même type défini par Thomas & Vanneste, le niveau moyen des loyers est sensiblement identique. A défaut, il faudrait que l'échantillon des offres locatives soit pondéré pour que chaque commune y apparaisse au prorata du stock global de logements, ce qui n'est pas le cas. Compte tenu du fait que la première condition ne peut être réunie sur l'ensemble du territoire wallon, nous avons travaillé séparément sur des agrégats plus petits correspondant à des sous-marchés. Ceux-ci ont été définis sur base des bassins d'emplois regroupés en 5 zones d'emploi (cf. supra). Le croisement des deux informations donne donc lieu à 5 tableaux (fig. V.21 à V.25) dont voici l'analyse :

Le **bassin d'emploi bruxellois** peut être clairement divisé en trois grandes parties. Au centre on trouve le cœur historique de la périurbanisation bruxelloise dominé par les communes de type 4 (caractérisées par un confort relativement appréciable, une forte proportion de logements récents et surreprésentation de familles de 4 personnes et plus). Au sud et à l'est de cette zone, on trouve, exception faite d'Helecine, exclusivement des communes de type 7, soit des entités fortement rurales. A l'ouest, s'étendant jusque dans la région hennuyère des Collines, le centre bruxellois recouvre une série d'entités où le type 6 domine, mais où l'on trouve également des communes de type 2 (Enghien et Tubize), 3 (Braine-le-Comte) et 5 (Silly et Braine-le-Château).

Figure V.21 : Zone d'emploi de Bruxelles - Evolution de l'indice de R.C. lors d'une péréquation générale des valeurs cadastrales

Type	Base 1975	Base 2000 (a)	Base 2000 (b)
2	107	133	140
3 (2 ³)	99	122	123
4	242	279	280
5 (2 ³)	115	260	227
6	77	106	105
7	110	131	134
Zone	148	181	181

Administration du cadastre – Calculs personnels.

Telle que calculée actuellement, soit sur base des valeurs locatives de 1975, cette zone présente globalement des revenus cadastraux supérieurs de 50% à la moyenne régionale (fig. V.21). Cette constatation cache en fait une grande diversité interne allant du type 6, inférieur à la moyenne régionale de plus de 20% au type 4 qui est supérieur de plus de 140% à cette dernière.

Que se passerait-il si on procédait à une péréquation cadastrale ? La pression fiscale immobilière globale exprimée relativement à la moyenne régionale, augmenterait et son écart par rapport à cette moyenne doublerait pour atteindre 80%. Mis à part les résultats du type 5 qui ne concerne que les communes de Silly et Braine-le-Château et pour lesquelles le nombre d'observation est faible, la croissance se répartit équitablement sur tout les types de communes : il y a donc une progression sensiblement uniforme de la pression fiscale. Remarquons que les communes centrales progresseraient un peu plus que les entités périphériques.

Ces conclusions n'étonneront personne, si ce n'est, peut-être, la faible différence qui existe entre les deux extrémités du bassin et la progression encore importante des communes de première couronne périphérique bruxelloises.

Ce que nous avons défini comme la **zone d'emploi hennuyère** (fig. V.22) reprend les bassins de Tournai, du Centre (Mons-La Louvière) et de Charleroi. On peut ici aussi distinguer trois grandes zones. D'abord, autour de Tournai (type 2), on trouve un ensemble d'entités de type 6 bordées au nord de trois communes de type 8 (Estaimpuis, Mouscron et Comines-Warneton). Ensuite, l'axe industriel, composé d'un ensemble est-ouest de communes de type 3 se singularise nettement. Enfin, la "Botte du Hainaut", au sud de Charleroi est largement composée de communes rurales de type 7.

Figure V.22 : Zone d'emploi hennuyère - Evolution de l'indice de R.C. lors d'une péréquation générale des valeurs cadastrales

Type	Base 1975	Base 2000 (a)	Base 2000 (b)
2	101	103	113
3	73	77	77
4 (*)	120	-	-
5 (*)	111	-	-
6	65	98	91
7	73	99	94
8 (*)	72	-	-
Zone	76	84	83

Administration du cadastre – Calculs personnels.

Calculée sur base des valeurs locatives de 1975, cette zone d'emploi présente les valeurs de RC les plus faibles de Wallonie (indice 76). Hormis le type 2 (Tournai, Nivelles et Montigny-le-Tilleul), tous les autres types ont des indices inférieurs à la moyenne wallonne. Les entités de type 6, particulièrement représentées sur le plateau limoneux hennuyer jusque dans les plaines de l'Escaut apparaissent particulièrement déprimées avec un indice 65.

Globalement, la péréquation cadastrale aurait comme conséquence d'augmenter légèrement la pression fiscale immobilière (de 76 à 83). Cette augmentation serait moins visible dans le cœur de l'axe industriel (+ 4) qu'à ces pourtours et dans la botte du Hainaut (respectivement + 26 et + 21) où la progression est sensiblement identique aux entités bruxelloises mais au départ d'un niveau moins élevé. Cela témoigne d'un certain dynamisme dans ces régions. Les centres régionaux de Tournai et Nivelles auquel il convient de rajouter Montigny-le-Tilleul, à l'indice 1975 plus élevé croissent eux aussi, mais dans des proportions moindres que les communes rurales précitées.

Quoique légère, la progression générale des valeurs cadastrales en Hainaut peuvent étonner quelque peu dans la mesure où cette région est souvent présentée comme une zone particulièrement déprimée. Il convient toutefois de replacer ces observations dans leur contexte historique et géographique : historiquement, le Hainaut était déjà particulièrement déprimé en 1975, ce que reflète partiellement les faibles valeurs de RC enregistrées actuellement dans cette zone. Géographiquement ensuite, on constate une faible progression au sein même de l'axe lorsque l'on applique la péréquation (l'indice 77 est le second plus faible après la commune de Liège), alors que les communes rurales, très faiblement cotées suivant l'indice 1975, bénéficient depuis peu de dynamiques plus ou moins marquées : extension le long de l'axe Bruxelles-Lille, arrivée de populations françaises dans le Tournais et développement du sud de Charleroi qui se diffuse dans l'ensemble de la botte (cf. chapitre VII).

Le **Bassin d'emploi de Namur** (fig. V.23), qui s'articule autour de la capitale wallonne (type 2) est dominé par des communes de type 7 : la commune de Namur mise à part, seules 3 entités (pour lesquelles nous ne pouvons obtenir de données suffisamment significatives) échappent à cette classification : Jemeppe/Sambre à l'ouest (type 6), La Bruyère au nord (type 4) et Andenne à l'est (type 3).

La base actuel de calcul du RC offre l'image d'un centre namurois aux valeurs élevées et une campagne rurale périphérique aux valeurs locatives inférieures à la moyenne régionale.

Figure V.23 : Zone d'emploi de Namur - Evolution de l'indice de R.C. lors d'une péréquation générale des valeurs cadastrales

Type	Base 1975	Base 2000 (a)	Base 2000 (b)
2	132	89	96
3 (*)	90	-	-
4 (*)	112	-	-
6 (*)	85	-	-
7	90	112	110
Zone	107	102	105

Administration du cadastre – Calculs personnels.

Il semble qu'une mise à jour des valeurs cadastrales entraînerait une inversion des rapports de force entre Namur et sa périphérie : les valeurs cadastrales du centre s'orienteraient vers un niveau légèrement inférieur à la moyenne régionale tandis que les biens immobiliers des communes rurales de l'hinterland namurois verraient leur assiette croître pour dépasser de 10% cette même moyenne.

Il semble donc que dans le cas de Namur, on assisterait, en cas de mise à jour des RC, à un basculement des valeurs cadastrales favorable à l'attractivité de la ville-centre. C'est vraisemblablement partiellement dû au fait que, dans le système actuel, Namur bénéficie de niveau de RC élevé comparé aux autres centres urbains wallons (132 pour 86 à Liège par exemple).

La **zone d'emploi de l'est** (fig. V.24) reprend l'important bassin de Liège, ainsi que celui de Huy au sud-ouest, ceux de Verviers et Eupen à l'est et celui de Malmédy au sud-est. On y trouve également certaines communes liées à des centres étrangers (La Calamine liée à Aachen et certaines communes au sud-est de la province de Liège).

Figure V.24 : Zone d'emploi est - Evolution de l'indice de R.C. lors d'une péréquation générale des valeurs cadastrales

Type	Base 1975	Base 2000 (a)	Base 2000 (b)
1	86	69	68
2	102	74	78
3	82	76	84
4	115	107	115
5 (*)	97	-	-
6 (*)	77	-	-
7	80	98	92
Zone	91	82	84

Administration du cadastre – Calculs personnels.

La structure de cette zone d'emploi est plus complexe que pour les autres zones. Autour de Liège, seule commune de type 1 en Wallonie, on trouve un ensemble de communes de type 3 dans la vallée de la Meuse depuis Huy jusqu'à la frontière des Pays-Bas. Appartiennent également à ce dernier type, les communes de Trooz, au sud-est et de Beyne-Heusay à l'est. L'hinterland liégeois, fortement étendu vers le sud, recense également quelques centres régionaux (type 2) comme Waremme, Ans ou Esneux. On y trouve également des entités dont le profil s'approche des communes de périphérie bruxelloise (type 4). Le solde est composé de communes aux structures rurales pouvant parfois être très proches de la métropole mosane (Chaudfontaine). Autour de Verviers (type 2) on trouve quelques communes de type 3 ainsi que des entités de type 4, type largement répandu dans les communes qui composent les cantons de l'est.

Globalement, cette zone d'emploi présente des assiettes cadastrales légèrement inférieures à la moyenne régionale. Les niveaux moyens de RC reflètent la diversité des situations. On remarquera que les contrastes sont moins marqués que dans le bassin de Bruxelles. Les revenus cadastraux les plus faibles se rencontrent à la fois dans les espaces fortement urbanisés (Liège : 86; type 3 : 82) et dans les entités profondément rurales (type 6 : 77; type 7 : 80). Les petits centres régionaux (type 2) s'inscrivent dans la moyenne régionale (102) qui est dépassée dans les espaces de type périphérique (type 4 : 115).

Quelles seraient les conséquences d'une mise à jour des valeurs cadastrales ? Globalement, les R.C. auraient tendance à diminuer, ce qui reflète la relative légère perte de dynamisme de l'est du pays. Cette observation oppose cette zone à l'axe hennuyer. Cette diminution semble particulièrement frapper les petits centres régionaux et le centre liégeois mais pas les communes urbaines environnantes qui, à l'instar des communes de même type dans le Hainaut, se maintiennent. Les entités périphériques et les communes de l'est stagnent au contraire des entités rurales qui sont les seules à progresser de manière significative mais au départ de valeurs faibles.

Globalement, on retrouve dans l'est du pays des tendances déjà connues ailleurs : une péréquation y diminuerait la pression dans le centre ville de Liège et dans les centres régionaux mais ne contribuerait pas à diminuer le revenus cadastraux dans les autres entités fortement urbanisées. Les communes rurales verraient leurs RC augmenter au contraire des communes de périphérie urbaine.

La **zone d'emploi sud** (fig. V.25) est composée de divers centres d'extension réduite (Libramont, Marche, Bastogne, ...). Certaines zones peu peuplées voient une majorité relative de migrants se diriger vers Bruxelles (aval de la vallée de la Semois). On trouve également à l'extrême sud quelques communes tournées vers les centres étrangers, principalement vers Luxembourg.

Figure V.25 : Zone d'emploi sud - Evolution de l'indice de R.C. lors d'une péréquation générale des valeurs cadastrales

Type	Base 1975	Base 2000 (a)	Base 2000 (b)
2 ⁽³⁾	115	103	152
4 ^(*)	93	-	-
7	82	94	85
Zone	86	95	92

Administration du cadastre – Calculs personnels.

A l'exception d'Arlon (type 2) et Messancy (type 4), toutes les entités de cette zone sont de type 7, soit de profil rural marqué.

Globalement située en deçà de la moyenne wallonne sur base des valeurs locatives de 1975, cette zone sud verrait, lors d'une mise à jour des valeurs, son indice se rapprocher quelque peu de cette moyenne (de 86 à 92). Il apparaît qu'elle le devrait surtout à une croissance de la pression fiscale à Arlon (de 115 à 152 avec toutefois un nombre faible de données concernant les locations de maisons) et, vraisemblablement, de l'ensemble des communes situées à l'extrême sud de notre pays, à proximité de la frontière luxembourgeoise (il n'est d'ailleurs pas impossible qu'une typologie sur base de données plus récentes que 1991 propose plusieurs communes de type 4 autour d'Arlon et Messancy!).

En résumé, l'observation du marché locatif par l'intermédiaire des petites annonces permet de tracer les grandes tendances des effets d'une mise à jour des valeurs cadastrales sur l'évolution de la pression fiscale sur l'immobilier. Toutefois, il serait nécessaire de confirmer les conclusions de ce premier travail en y intégrant l'ensemble des annonces encodées depuis l'existence de cet observatoire. En plus de conforter les conclusions présentes dans cet étude, l'utilisation d'un plus grand nombre d'observations permettrait de préciser ces dernières, tant d'un point de vue spatial (descendre au niveau communal) que dans la définition des valeurs locatives moyennes zonales et régionales (en tenant compte, en plus de la distinction "maisons- appartements", du nombre de chambres par exemple).

Notre travail exploratoire permet d'émettre les hypothèses suivantes concernant les conséquences d'une péréquation cadastrale sur l'évolution de la pression fiscale immobilière locale :

- Les valeurs cadastrales apparaissent comme le déterminant majeur des montants déboursés par les ménages dans le cadre du précompte immobilier (voir § 1.4.2.1.b). La mise à jour de ces valeurs cadastrales aura donc des conséquences sur l'attractivité et la santé financière des communes, même si celles-ci peuvent être partiellement limitées en jouant sur les centimes additionnels.
- Comme pressenti par la Cellule "Politique des Grandes Villes", une mise à jour des valeurs cadastrales provoquerait un regain d'attractivité pour les centres urbains importants : c'est le cas à Liège, à Namur et, vraisemblablement à Charleroi.
- Le bilan pour les petits centres régionaux et les entités urbaines de vieille industrie est par contre plus mitigé.
 - Dans le premier cas, on observe des évolutions divergeantes dans les différents bassins d'emplois. On constate une forte croissance dans l'hinterland bruxellois (Enghien, Tubize où l'évolution est plus marquée que les communes rurales) et une croissance plus faible dans la zone hennuyère (Tournai, Nivelles mais également Montigny-le-Tilleul, plutôt périphérique que centre sub-régional). Dans cette dernière, les zones rurales progressent plus fortement ce qui a pour effet un renforcement relatif de l'attractivité des petits centres. A l'opposé du cas bruxellois, on constate une diminution de la pression fiscale dans les petites villes des bassins situés à l'est (Verviers, Waremme, Esneux).
 - Dans les communes de vieille industrie, où les niveau de RC sont déjà faibles actuellement, une révision des valeurs cadastrales ne provoquerait pas de véritable baisse de la pression fiscale. Il apparaît donc que ce n'est pas une fiscalité désavantageuse qui justifie, même partiellement, le faible succès de ces espaces et qu'il faut certainement chercher dans la qualité de l'environnement social, économique et territorial les raisons des difficultés de ces territoires. Par conséquent, si l'outil fiscal doit servir l'aménagement de ces espaces, ce ne pourra être que par l'intermédiaire de mesures ciblées, par exemple discriminées territorialement (cf. infra).

- Il semble qu'il faille différencier, dans le cas des entités de périphérie des grandes villes, la périphérie bruxelloise des communes de l'est du pays (autour de Liège et dans les cantons de l'est) : à la très forte progression des premières, déjà fortement dotées actuellement (de 242 à 280), il convient d'opposer la stagnation (à un indice 115) des secondes.
- Enfin, les espaces ruraux, excepté peut-être dans le sud du pays, verraient leur valeurs cadastrales progresser suite à une mise à jour. Cela traduit certainement l'attrait de plus en plus grand pour la résidence dans ce type d'entités rurales de seconde, voire de troisième couronne périurbaine.

Il convient toutefois de ne pas surestimer les effets d'une péréquation générale sur l'attractivité des espaces en replaçant ces analyses dans le contexte dans lequel elles ont été menées. Les traitements que nous avons réalisés s'inscrivent dans une géographie qualitative du logement spatialement différenciée. Rien n'indique cependant qu'après péréquation, la pression fiscale urbaine pour un bien de qualité identique s'avérerait avantageuse en milieu urbain dense. Or, c'est dans le cadre d'immeubles présentant des niveaux de confort équivalents qu'il faut juger de l'attractivité résidentielle des lieux pour un certain type de ménage. S'il semble indéniable qu'une péréquation renforcerait la position des centres urbains, quelle sera son ampleur en regard des déséquilibres actuels ? Il serait nécessaire, afin de différencier les effets qualitatifs des effets dus aux externalités (valorisation socio-économique d'un quartier, d'une région), de pouvoir "promener" un bien fictif identique sur l'ensemble du territoire wallon.

S'il apparaît, à la lumière de cette première analyse, qu'une péréquation cadastrale servirait les intérêts du SDER (allègement relatif de la pression dans les grandes villes et dans la plupart des villes moyennes; augmentation de la pression dans les entités rurales soumises à pression foncière), nous aimerions discuter quelque peu des modalités et des autres conséquences qu'une telle mesure entraînerait.

Concernant les modalités de mise en œuvre d'une péréquation générale, celle-ci est actuellement une compétence fédérale. Toutefois, les accords du Lambermont prévoient que *"les Régions deviendraient compétentes pour fixer la base du précompte immobilier, ce qui implique qu'elles pourraient réaliser une péréquation générale qui s'appliquerait uniquement au précompte immobilier et pas à toutes les autres législations dans lesquelles le R.C. intervient"*⁹ [3:17].

Les différentes mesures législatives prises en liaison avec ces accords devraient donc permettre à la Région Wallonne d'agir de manière autonome en la matière. Toutefois, on peut se demander si la coexistence de deux assiettes différentes pour évaluer la même chose (le RC "fédéral" resterait la référence dans les domaines qui lui sont attribués) est de nature à simplifier les démarches du contribuable. Par ailleurs, le gouvernement fédéral ayant entamé une réflexion spécifique aux grandes villes, il semble préférable d'œuvrer de concert pour éviter que certaines mesures aient des effets contradictoires.

Les **effets pour le contribuable** sont synthétisés dans la figure V.25 qui reprend le revenu moyen des entités de chaque type dans chaque zone d'emplois en fonction de l'évolution du RC moyen lors de la mise en œuvre d'une péréquation sur les bases locatives actuelles.

⁹ En plus du calcul du PI, le RC intervient dans d'autres opérations comme le calcul des revenus nets avant impôts de l'imposition des personnes physiques.

On s'aperçoit que l'évolution est liée au revenu moyen de sorte que globalement plus ce dernier est élevé, plus la péréquation cadastrale provoque une hausse des R.C. En ce sens, la réforme participe à un objectif exprimé par le Conseil Supérieur des Finances, à savoir celui d'équité [2:77]. Nos travaux rejoignent sur ce point les conclusions du rapport susmentionné. Rappelons que le précompte immobilier, à l'instar des additionnels à l'IPP, se montre moins équitable que le prélèvement du fédéral.

Les **effets pour les finances communales** constituent, à nos yeux, la principale difficulté qui découle de la mise à jour des revenus cadastraux. En effet, la réforme envisagée se répercute positivement pour les recettes des communes qui voient leur position relative progresser et inversement pour les communes qui ont évolué moins fort que la moyenne wallonne depuis 1975. Or, ce sont précisément les entités présentant un environnement dégradé, abritant des ménages pauvres et qui présentent régulièrement des difficultés de trésorerie qui devraient voir leurs RC globalement diminuer. En l'absence de mesures d'accompagnement, la seule solution serait, pour ces communes, d'augmenter les taxes additionnelles, neutralisant ainsi les effets de la péréquation et brisant la paix fiscale, inscrite dans le Contrat d'Avenir pour la Wallonie (p. 58). Aussi, à l'instar des propositions incluses faites par le groupe d'étude sur la politique des grandes villes, "*on ne peut remédier à ce problème qu'en octroyant davantage de moyens financiers aux grandes villes*", et à toutes les entités en difficulté dont les finances communales seraient négativement affectées par la réforme. En l'absence d'une telle mesure, les effets d'une péréquation cadastrale en terme d'attractivité s'inscrivant dans les options du SDER en seraient fortement réduits.

Il convient toutefois de différencier quelque peu les échéances lorsque l'on évoque les effets de la péréquation sur les finances communales. Le raisonnement développé ci-dessus s'applique à court terme. A plus long terme cependant, on peut imaginer qu'une politique de valorisation des centres urbains serait de nature à modifier les comportements des ménages en matière de choix résidentiel. Ceci devrait entraîner un nouveau dynamisme des espaces aujourd'hui peu valorisés, ce qui aura pour effet une hausse des valeurs locatives, base de l'impôt foncier¹⁰. Les finances des communes concernées devraient alors se redresser peu à peu.

De financière, la problématique risque alors de devenir sociale car se pose le problème de l'intégration de nouvelles populations aisées dans un environnement habité actuellement par des ménages pauvres. Il convient alors d'éviter la concentration des ménages peu aisés dans des "poches de pauvreté".

Le Conseil Supérieur des Finances signale certaines conséquences inhérentes à une péréquation absolue des RC (risque de report des taxes sur les locataires; accroissement de l'imposition sur les revenus immobilier comparativement aux dividendes des placements financiers; renforcement, dans le cadre d'un marché "vendeur" de l'accessibilité à la propriété, ...). Toutefois, ces éléments peuvent, pour peu qu'ils soient considérés comme indésirables, être aisément évités si une opération globalement neutre pour le PI était menée. Seuls les avantages comparatifs des différents espaces entre eux seraient concernés par la mesure.

Globalement, et d'après une première approche du problème, une mise à jour des valeurs cadastrales semble servir les objectifs du SDER. Son application mérite donc d'être étudiée un peu plus en profondeur, notamment en affinant l'analyse à partir des données de l'observatoire du marché immobilier.

Le revenu cadastral indépendant du lieu d'implantation du bien ?

¹⁰ Par l'intermédiaire de la construction neuve, de la rénovation de l'habitat existant et de la valorisation socio-économique de certains quartiers.

Que penser de l'idée d'asseoir la taxation immobilière sur une base qui ne dépend plus de la localisation d'un bien, mais de sa qualité uniquement ?

Comme exprimé par la Cellule "Politique des Grandes Villes", ceci serait *"tout bénéfice pour les grandes villes"* [3:16]. En effet, les habitations de meilleure qualité, localisées pour une grande partie d'entre-elles hors des agglomérations, seraient taxées plus lourdement que les logements plus modestes, généralement situés dans les espaces urbains denses. Elle peut également avoir des implications écologiques indéniables puisque la taille du logement est une composante de sa qualité. Les logements grands consommateurs d'espaces seraient plus lourdement taxés que les appartements et les maisons mitoyennes. Les avantages en terme d'aménagement du territoire et d'environnement sont indéniables.

Il convient toutefois de remarquer le caractère quelque peu inéquitable de cette mesure. Les propriétaires occupants, ne retirant qu'un bénéfice financier théorique de leur bien, occupent généralement les logements de meilleure qualité. Ils seront donc plus lourdement taxés que les propriétaires louant leur bien et retirant, eux, un bénéfice substantiel de leur avoir immobilier.

Cette mesure possède par conséquent certains avantages et certains inconvénients qu'il conviendrait de mieux mesurer.

Un taux d'imposition fixe pour toutes les communes wallonnes ?

Dans une logique apparentée, l'équipe de l'Université de Liège [1:98 et suivantes] propose de *"fixer un taux d'imposition identique pour tout le territoire de la région"* dans lequel *"les communes et provinces prélèveraient à l'intérieur de cet impôt régional une partie librement déterminée"* [1:98].

Cette solution, si elle a le mérite de la simplicité, présente bon nombre de défauts. Tout d'abord, le PI dépendant fortement du RC, elle offre peu d'avantages nouveaux par rapport à la situation actuelle. Elle oblige simplement les communes périphériques à ajuster leurs taxes à la hausse : les communes riches le seraient encore plus et le mode de calcul du RC, assiette de l'impôt, resterait avantageux hors des villes. Ensuite, comment limiter les prélèvements des communes et provinces à l'intérieur de cette enveloppe ? Enfin, cette solution s'oppose à la philosophie traditionnelle de l'autonomie communale et provinciale, même si nous avons vu que cette dernière est déjà largement écornée par le mode de calcul du PI, largement influencé par le RC.

2.4.3 Autres mesures relatives au revenu cadastral

Nous avons recensé trois autres mesures qui affectent le revenu cadastral : *"report de l'entrée en vigueur de la réévaluation du RC en cas de rénovation de biens immeubles affectés à l'habitat dans certaines zones"*, *"gel de l'indexation des revenus cadastraux des biens immeubles situés dans certaines zones"* et *"relèvement du seuil et prolongation de la durée de validité du taux réduit au niveau du précompte immobilier"*.

Ces mesures, toutes trois proposées par la cellule "Politique des Grandes Villes", s'appliquent dans certaines zones défavorisées des grandes villes. Nous avons vu qu'elles seraient également particulièrement adaptées aux cas particuliers des entités d'urbanisation ancienne (type 3) qui ne verraient pas nécessairement leur situation fiscale s'améliorer lors d'une péréquation générale.

En effet, il semble que pour certaines zones dégradées qui présentaient déjà un déficit d'image en 1975, une simple péréquation ne serait pas suffisante pour stimuler un dynamisme nouveau. La cellule "Politique des Grandes Villes" a donc imaginé trois mesures spatialement discriminées touchant au PI et qui, en Wallonie, pourraient, par exemple, s'appliquer à certaines ZIP (types 2 et 3 notamment).

La première mesure proposée vise à stimuler la rénovation dans ces quartiers. En effet, par un mécanisme pervers, toute initiative de rénovation est fortement freinée dans les logements très anciens car au relèvement du RC dû à l'amélioration qualitative, s'ajoute généralement un autre réajustement lié à l'âge de référence de la construction¹¹.

La seconde mesure est de nature temporaire (en attendant une péréquation générale) et découle du fait qu'en appliquant depuis 1990 un index identique à l'ensemble des biens (qui atteint environ 25% actuellement), on accentue les injustices et les écarts observés actuellement, principalement au détriment des espaces urbains denses (cf. supra).

La troisième proposition part du constat que les RC étant plus élevés en ville, il y est plus rare de bénéficier de la réduction de 25% pour RC inférieur à 30 000 Fb. Le groupe de travail propose donc de relever ce plafond dans certaines zones. Toutefois, en Wallonie, cette mesure aurait, semble-t-il, des effets limités car dans les zones d'ancienne urbanisation, y compris les entités de Liège et de Charleroi, les RC sont souvent situés au dessous de 30 000 Fb (figure V.26). Cette mesure semble en fait toucher essentiellement Bruxelles et les grandes villes du nord du pays plutôt que les centres urbains wallons.

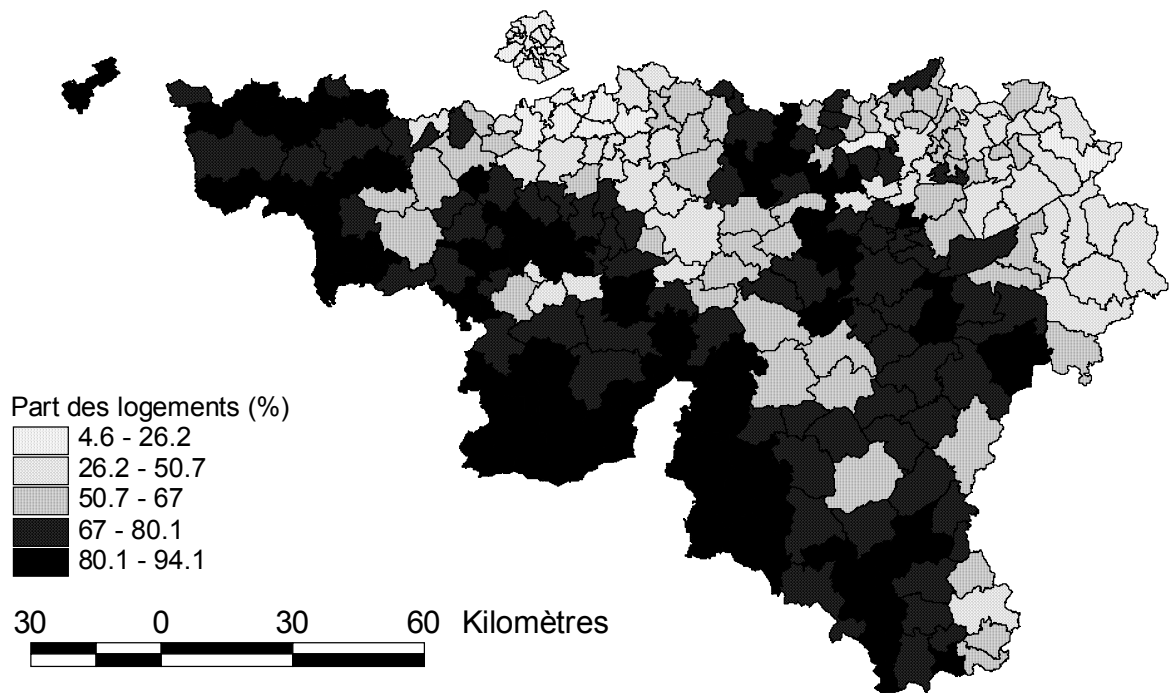
Pour **le contribuable**, ces mesures contribueraient à alléger la pression fiscale sur les ménages les moins aisés, ce qui œuvrerait assurément pour une meilleure équité verticale. Par contre, la définition de zones où s'applique ces mesures pose la question des quartiers qui échappent de justesse aux critères de sélection. Bien que défavorisés eux aussi, ces quartiers présenteraient des niveaux taxatoires différents, ce qui va à l'encontre de l'équité horizontale.

Les communes, principalement des entités urbaines moins dotées financièrement, devraient supporter les charges de telles mesures. Les remarques formulées lors de l'analyse des effets de la péréquation cadastrale peuvent être réitérées ici.

D'un point de vue **social**, à l'instar de la péréquation générale, il conviendrait d'être attentif à la situation des familles installées actuellement dans ces quartiers afin d'éviter qu'un regain d'attractivité ne provoque des migrations de populations pauvres.

Figure V.26 : Part des logements de RC inférieur à 30 000 FB en 1998.

¹¹ L'Administration du Cadastre se base, lors de la détermination de la valeur locative d'un bien immobilier, sur celle des biens d'âge égal. En cas de rénovation lourde, cet âge est généralement réévalué pour correspondre aux biens construits en 1975 à l'instar de toute construction neuve.



Ces mesures seraient de nature à stimuler la rénovation dans les quartiers centraux, ce qui pourrait améliorer la santé du **secteur de la construction** et principalement des petites et moyennes entreprises, plus actives dans le secteur de la rénovation.

2.4.4 Mesures appliquée au calcul du précompte immobilier

L'équipe de l'Université de Liège a réalisé une série de propositions concernant la possibilité, pour la région, d'appliquer des taux de base variables suivant différents critères [1:99-100].

Actuellement, une telle différenciation existe déjà de manière embryonnaire puisque, en Wallonie, les habitations sociales bénéficient d'un taux réduit de 0,8% (au lieu de 1,25%) et que la région bruxelloise a porté le taux de base à 2,25% pour tous les immeubles ou parties d'immeubles non affectés au logement. Par ailleurs, la réduction de PI pour les immeubles dont le RC est inférieur à 30 000 Fb, peut être apparentée à ces mesures.

Constatant la compétence de la Région Wallonne en matière de fixation des taux de base, l'équipe de recherche de l'Université de Liège propose de faire varier celui-ci en fonction de différents critères. Plutôt qu'une discussion approfondie de chacun d'eux, nous aimerions souligner l'idée de départ et l'adapter à des fins d'aménagement du territoire.

Ainsi, il pourrait servir les intérêts du SDER d'établir un tel dispositif en discriminant le type de logement (appartement, maison mitoyenne, maison unifamiliale, ...) ou le type d'espace (ZIP, ...).

Ici encore, les effets sociaux seraient bénéfiques en termes d'équité verticale mais le coût serait supporté par les communes les moins aisées financièrement. L'attrait des logements préservant mieux l'environnement et la gestion parcimonieuse des ressources (appartements, maisons mitoyennes) s'en verraient augmenté. L'impact sur le secteur de la construction reste à apprécier. Il est vraisemblable que l'on assiste à un transfert des activités vers la rénovation.

2.4.5 Mesures liées à l'imposition des revenus

Outre la fiscalité immobilière, la cellule "Politique des Grandes Villes" s'est également intéressée aux aspects locaux de l'impôt des personnes physiques et ce, sous la forme de deux propositions concrètes.

La première proposition, soit une "**taxe additionnelle à l'impôt sur les revenus dans les communes au lieu de travail**", fait référence au fait que la taxe additionnelle ne tient pas compte des charges subies hors du lieu de résidence et ne fait référence qu'à l'impôt des personnes physiques. Ainsi, les entités ne perçoivent aucune taxe ni sur les revenus qu'engendrent les activités économiques localisées sur leur territoire, ni sur les salaires perçus par les travailleurs se rendant chaque jour sur le territoire de la commune. Cette situation est particulièrement préjudiciable pour les centres urbains.

L'équipe de travail propose par conséquent d'attribuer une taxe additionnelle à l'impôt sur les revenus à la commune du lieu de travail. Cette taxe serait identique en toute entité du territoire de sorte que le contribuable (où la société qui l'emploie) n'a pas d'intérêt à déplacer son lieu de travail ou à communiquer une information erronée¹².

Quel pourrait être l'impact d'une telle mesure sur l'aménagement du territoire ?

Si on se place dans une perspective neutre d'un point de vue global pour le contribuable, les entités pourvoyeuses d'emploi se verraient doter de moyens supplémentaires qui leur permettraient de baisser les impôts et/ou d'investir dans la rénovation de l'espace public. Les entités où l'habitat prédomine verraient leur recettes diminuer, ce qui les obligerait à quelque peu revoir leur niveau taxatoire à la hausse. Par conséquent, les communes où la fonction "travail" est importante gagneraient en attractivité par rapport à celles où la fonction "logement" prédomine, ce qui s'inscrit dans la philosophie du SDER.

D'un point de vue social, la réforme œuvrerait certainement dans le sens de l'équité verticale puisque la pression fiscale diminuerait dans les communes centrales, généralement pourvoyeuses d'emplois mais où les revenus moyens sont peu élevés.

Si la réforme s'inscrit dans un principe de stabilisation des recettes fiscales locales liées à l'IPP, celle-ci ne constituerait pas une charge pour les communes mais contribuerait à répartir les recettes en liaison plus directe avec les dépenses réelles des communes et favoriserait l'équité dans ce domaine.

Il ne semble pas qu'une telle taxe soit de nature à perturber le marché immobilier et le secteur de la construction.

Reste que sa mise en place pose certains problèmes d'ordre institutionnels. Tout d'abord, il est fréquent dans notre pays que lieu de résidence et lieu de travail soient situés dans des régions différentes. Ensuite, des niveaux taxatoires différents d'une région à l'autre pourrait entraîner une délocalisation des activités. Aussi il semble que "*l'attribution d'une taxe communale additionnelle à l'impôt sur les revenus au profit de la commune du principal lieu de travail doit ... être réglé au niveau fédéral*" [3:28] en concertation avec les communes, provinces et régions.

¹² Remarquons que la taxe additionnelle à la taxe sur les automobiles est déjà un impôt à taux fixe entièrement versé aux communes. Ailleurs en Europe, on trouve des impôts similaires, notamment en Autriche (impôt local sur les sociétés, 11,7% de l'ensemble des recettes locales hors emprunt) ou au Portugal (impôt foncier en zone rurale dont le taux est fixé par l'Etat).

La seconde proposition, intitulée "**modulation de la taxe communale additionnelle à l'impôt des personnes physiques**", vise à appliquer, au sein d'une commune, des additionnels différents suivant certains critères. Les auteurs parlent de "zones défavorisées" ou de "catégories de population". Dans un cadre d'aménagement, cette idée pourrait être étendue en fonction de critères spatiaux (distance au centre ville, localisation par rapport au schéma de structure, ...). Il convient de définir des critères objectifs afin d'éviter de transgresser le principe d'égalité du citoyen devant l'impôt.

D'un point de vue **aménagement du territoire**, ces mesures peuvent permettre à certains espaces d'un territoire communal de se redynamiser et à certains autres d'être plus défavorables au développement. Cette différenciation du niveau de taxes peut se justifier par le caractère plus onéreux des dépenses communales pour certains citoyens pourtant aisés (les ménages habitant des logements isolés).

D'un point de vue **social**, comme les centres densément bâtis abritent souvent les ménages les moins aisés de la commune, l'équité verticale s'en trouverait renforcée au contraire de l'équité horizontale. Il conviendrait toutefois d'être attentif à l'évolution de la situation des populations actuellement établies dans les quartiers que l'on souhaite favoriser demain.

Vu du point de vue des **finances communales**, l'opération peut paraître à charge des communes. Toutefois l'impact devrait être limité et pourrait l'être plus encore si une diminution des additionnels dans certains espaces de la commune étaient compensé par des augmentations ailleurs. Le problème est de susciter l'intérêt des mandataires communaux à s'engager dans une telle voie. L'aménagement du territoire reste souvent tourné vers l'accueil de nouveaux résidents et l'augmentation des taxes dans les espaces recherchés par les ménages les plus intéressants fiscalement risque d'être perçu négativement par les gestionnaires communaux. Sans autre incitants, la possibilité de mettre en place un tel système risque de rester lettre morte dans bon nombre d'entités.

A l'instar d'autres mesures étudiées précédemment, cette réforme devrait favoriser la rénovation au détriment de la construction neuve. Le marché immobilier des zones centrales pourrait subir une pression à la hausse.

2.4.6 "Petites taxes"

Curieusement, car elles permettent de cibler certains objectifs politiques précis, il est très peu fait mention des petites taxes dans les trois ouvrages analysés.

En fait, seule l'étude menée par l'Université de Liège propose deux taxes au bénéfice de la région mais qui pourraient très bien rentrer dans les caisses des communes.

Elle fait tout d'abord référence à une "taxe sur la fortune immobilière". Le fédéral ne taxant directement l'immeuble que comme source de revenu (au travers du PI et de l'IPP) et non comme capital détenu, il existe une liberté en la matière pour d'autres niveaux de pouvoir.

Toutefois, l'équipe de recherche signale que cette taxe "*se heurterait en pratique à de nombreuses réticences tant cette imposition apparaît contraire aux principes fiscaux existant en Belgique*". Se pose également le problème de la base imposable : comment la déterminer ? L'équipe de recherche propose d'appliquer un coefficient multiplicatif au RC¹³ ou de lier la valeur à différents critères (superficie, localisation, ...), ...

Une telle taxe n'a de véritable intérêt en soutien du SDER que si elle est discriminée spatialement. La remarque formulée dans le § précédent à propos de la modulation de la taxe additionnelle reste donc d'actualité dans le cas présent.

¹³ Ce qui implique qu'il existe un lien direct entre valeur locative et capital détenu. On sait que dans les grandes villes, dans certaines zones sujettes à la spéculation, ce n'est pas le cas puisque la valeur locative y est relativement faible en liaison avec la valeur du bien.

La seconde taxe existe déjà dans un très grand nombre de communes. Il s'agit d'une taxe sur les immeubles non bâtis. Nous avons déjà critiqué cette taxe tant dans la théorie que dans sa pratique : elle ne sert pas véritablement une configuration des espaces urbains qui s'inscrit dans les principes du SDER mais lutte plutôt contre la rétention foncière et elle s'applique surtout aux terrains lotis qui, en principe, ne font pas l'objet de spéculation mais d'une réelle volonté de vendre (voir chapitre I, § 4).

2.4.7 Autres mesures concernant directement les communes

Nous avons souligné à plusieurs reprises les risques sociaux de certaines mesures fiscales envisagées dans les différentes propositions recensées. Principalement, la pression immobilière qu'un retour (ou un maintien) de certains ménages aisés entraîne, risque de peser lourdement sur les familles pauvres de certains espaces et de déplacer le problème de la précarité dans certaines "poches de pauvreté" de plus en plus difficiles à gérer.

Ce problème est plusieurs fois signalé dans la note de la cellule "Politique des Grandes Villes" mais les solutions que cette note apporte apparaissent limitées. Toutefois, en fin de rapport [3:43], l'équipe de travail propose une solution originale qui concerne le logement social et qui s'inspire directement de l'exemple français.

La proposition fait référence à une "*solidarité intercommunale*" en matière de logement social en envisageant de "*contraindre les communes de la périphérie des grandes villes à prendre leurs responsabilités sociales et ce, soit en prévoyant elles-mêmes des logements sociaux, soit en leur faisant payer une contrepartie qui servirait à développer le parc de logements sociaux dans les grandes villes mêmes*". Cette proposition se justifie par la fuite des habitants aisés des espaces urbains qui oblige les communes urbaines à supporter les charges des logements sociaux, alors même que leurs recettes fiscales vont en diminuant.

La solution qui consiste à contraindre les communes périphériques à contribuer à la construction de logements sociaux situés dans les espaces urbains centraux semble donc à privilégier d'un point de vue aménagement du territoire et gestion de la mobilité. En effet, délocaliser les populations pauvres accentuerait les difficultés de mobilité (cela contribuerait à accroître les déplacements) et les problèmes sociaux (cela obligerait certaines familles pauvres à se doter d'un moyen de déplacement individuel). De plus, les phénomènes de types NIMBY seraient délicats à gérer. Le financement collectif de logement sociaux contribuerait à éviter la pression immobilière croissante aux populations déjà installées en ville et maintiendrait une certaine mixité sociale dans les espaces urbains denses.

2.4.8 Conclusions

La revue de ces trois ouvrages, principalement ou exclusivement orientés vers la fiscalité immobilière et touchant de près aux finances communales, permet de dresser un état des lieux en matière de propositions de réformes.

Parmi celles-ci, il apparaît que la péréquation générale, pourtant prévue dans la loi mais reportée sine die, occupe une place de choix. C'est donc logiquement que nous avons privilégié son étude. Dans ce cadre, notre souci majeur a été de tenter de contourner l'écueil né des lacunes statistiques qui frappent l'analyse des loyers sur l'ensemble du territoire. Grâce à l'observatoire du marché foncier et immobilier inclus dans ce rapport, et à l'aide de certains agrégats que nous avons estimés pertinentes, nous avons montré qu'une péréquation servirait globalement les objectifs du SDER, même si tous les espaces urbains ne verraient pas leur attractivité fiscale croître de cette simple mise à jour des valeurs locatives. Pour pallier à ce problème, les rapports consultés s'orientent principalement vers des mesures spatialement discriminées, ce qui pose d'emblée la question de l'égalité du contribuable devant l'impôt.

Nous avons également remarqué que les petites taxes, malgré leur caractère ciblé et incitatif marqué, ne constituent pas une voie de recherche privilégiée.

Reste que si on se replace dans le contexte de notre étude, celui d'une politique d'aménagement qui fait participer les mandataires locaux au processus décisionnel¹⁴ tout en garantissant l'équilibre des finances communales, il convient de relever deux grosses lacunes dans le bilan des diverses mesures proposées :

- Tout d'abord, on constate que de nombreuses mesures sont à charge des finances communales (surtout des entités les moins nanties) et que la mise en place de compensations financière, si elle est soulignée, fait rarement l'objet de propositions concrètes. (seule celle relative au logement social entre véritablement dans cette catégorie).
- Ensuite, on constate que la grande majorité des réformes ne brisent pas l'équation "nouveaux résidents = nouvelles recettes", ce qui ne mène nullement les gestionnaires communaux à revoir leurs positions sur l'aménagement résidentiel de leur territoire. En fait, hormis la proposition visant à instaurer une taxe additionnelle sur le revenu au bénéfice de la commune de travail, les réformes proposées offrent de nouveaux arguments aux communes urbaines pour attirer (ou maintenir) les habitants mais perpétuent la compétition des entités pour l'accueil des résidents.

Aussi, nous aimerions, pour clore ce rapport, initier quelques idées qui visent à combler ces deux lacunes. Ces pistes n'ont pas pour but de concurrencer les propositions que nous venons d'étudier. Elles visent à être complémentaires afin de garantir au maximum la réalisation des différents objectifs du SDER.

2.5 PERSPECTIVES

Dans les paragraphes précédants, nous nous sommes exprimés sur les différents projets de réforme qui ont été formulés dans une série de 3 documents ayant largement trait à la fiscalité immobilière.

Bien que certaines des mesures envisagées dans ces documents paraissent œuvrer vers un système fiscal qui s'accorde avec les objectifs de développement territorial voulu par le Gouvernement Wallon, nous avons remarqué que, prises dans leur globalité, ces réformes présentaient certaines lacunes.

Principalement deux objectifs découlent de ces lacunes: garantir l'équilibre des finances communales et briser quelque peu l'équation "résidents = recettes" qui conduit à une inévitable "chasse à l'habitant" nuisant au bon aménagement du territoire wallon.

Nous aimerions, dans ce dernier point du rapport, exposer brièvement quelques pistes de réformes qui visent à combler ces lacunes. Précisons d'emblée que les éléments qui suivent constituent une première réflexion et qu'à ce titre, notre travail ne saurait être considéré comme la fin d'un processus.

¹⁴ Pour rappel, cet objectif contribue à la réalisation du point VIII du SDER (sensibiliser et responsabiliser l'ensemble des acteurs, p. 127) dont la mise en œuvre passe notamment par "*responsabiliser les collectivités locales*" (point VIII.4.C, p. 226).

2.5.1 Majoration de la dotation du fonds des communes en liaison avec l'adoption d'une politique communale d'aménagement en accord avec le SDER

Depuis la réforme des institutions de 1989, les régions sont habilitées à définir elles-mêmes les critères de répartition du fonds des communes. En Région Wallonne, cette répartition est régie par le décret du 20 juillet 1989 et par son arrêté d'application du 7 septembre de la même année.

Nous avons montré, dans la première partie de ce rapport comment le Fonds des Communes s'inscrit dans *"une logique de redistribution par péréquation pour prendre en compte les différences dans la capacité fiscale des communes et donc corriger l'insuffisance de la recette fiscale"*. (J-F Huart, 1999, p. 155). Concrètement, l'introduction d'un "quotient fiscal" dans le calcul permet à ce fonds *"d'aider les communes qui ne peuvent prélever, par l'impôt, des ressources élevées et celles qui doivent faire face à des besoins importants"* (op. cit.).

On remarque donc que les critères de répartition du Fonds des Communes garantissent une solidarité de nature sociale entre les différentes entités du territoire wallon. Par contre, si on définit une solidarité de type "aménagement" qui garantit aux communes à l'environnement urbain dégradé ou au dynamisme résidentiel peu élevé une partie des recettes des entités "en développement", on remarque l'absence de mécanismes de péréquation autres que la corrélation qui lie cette dynamique à la composante sociale des phénomènes migratoires résidentiels. Aussi, les critères actuels de répartition du fonds des communes participent aux liens entre résidents et recettes.

Il serait intéressant d'entamer une réflexion autour d'une réforme des critères de répartition du fonds des communes qui s'accorde avec nos objectifs. Remarquons que la volonté d'une réforme a été exprimée par le Gouvernement Wallon dans son "contrat d'avenir pour la Wallonie", fiche 13, p. 64. Entre autres objectifs de cette réforme, le Gouvernement exprime son désir de *"tenir compte de la volonté des autorités communales d'intégrer de manière positives les politiques régionales"* parmi lesquelles nous pouvons inclure les objectifs du SDER.

Plus concrètement, il serait particulièrement intéressant d'étudier la possibilité de majorer la dotation lorsqu'une commune a adopté un SSC. On pourrait également inclure d'autres critères de répartition en liaison avec des éléments qui ne relèvent pas du nombre d'habitants (quotient de qualité d'habitat, surfaces non urbanisées, ...).

2.5.2 Péréquation des recettes fiscales dans le cadre d'accords intercommunaux

Partout en Europe, la coopération intercommunale semble être un cadre de plus en plus recherché pour organiser la planification territoriale. En Région Wallonne, plusieurs dispositifs intercommunaux intègrent déjà l'aménagement du territoire dans leurs préoccupations. C'est le cas depuis longtemps des intercommunales de développement économique. C'est, plus récemment, un des centres d'intérêts de certains parcs naturels et de certains projets d'agglomération urbaine.

A l'opposé de cet engouement, on constate que la question fiscale fait l'objet de peu de décisions importantes et on constate peu d'institutions intercommunales disposant de leur propre autonomie fiscale. La complexité de la question et son importance sont vraisemblablement à l'origine de cette "timidité" en la matière.

Or, il nous semble que, dans le système belge de financement des collectivités locales, ces deux éléments sont intimement liés puisqu'un projet supra-communal d'aménagement du territoire ambitieux touchera inmanquablement à la localisation des activités, donc à la répartition des recettes fiscales.

Il serait particulièrement intéressant d'étudier, notamment au travers des expériences menées à l'étranger, les possibilités d'instaurer des mécanismes de solidarité financière dans le cadre de planifications territoriales supracommunales. Cette étude devrait se centrer aussi bien sur les mécanismes de péréquation que l'on pourrait mettre en place que sur les incitants à adopter un tel dispositif, puisque la fédération d'entité au sein d'une structure intercommunale s'établit sur base volontaire.

2.5.3 Mise en place de compensations financières en faveur des entités "lésées" par le SDER

Nous avons souligné dans la partie précédente que la réalisation des objectifs du SDER (notamment au travers de la révision des plans de secteur) conduira à une redéfinition des recettes fiscales entre les communes de la région.

Les entités de seconde couronne périphérique notamment risquent de voir leurs recettes chuter lors d'un recentrage des activités plus près des centres urbains. Afin de favoriser une participation active des mandataires de ces communes à la préservation du patrimoine naturel plutôt qu'à la croissance démographique de leur entité, il serait intéressant d'envisager la possibilité d'instaurer des mécanismes de compensation pour ces communes. Signalons toutefois l'inéquité sociale d'une telle mesure.

L'exemple flamand de constitution d'un fonds de péréquation lié à la taxation des plus-values d'urbanisme (cf. chapitre 2, § 4.1) constitue un exemple qu'il conviendrait d'analyser plus en détail.

2.5.4 Utilisation plus concrète des "petites taxes"

Nous avons souligné dans l'étude des propositions émises par les trois documents analysés ci-dessus la faiblesse des propositions concernant les "petites taxes". Or, il nous semble que celles-ci offrent de nombreuses possibilités, notamment pour inciter, à l'échelon infracommunal, les développements urbains à adopter un profil plus compact.

Chapitre VI : CONFIGURATION DES ZONES D'HABITAT ET NIVEAUX FONCIERS : ELEMENTS DE REFLEXION EN VUE DE LA REVISION DES PLANS DE SECTEUR*

1. INTRODUCTION

1.1 LA PROBLEMATIQUE

En Région wallonne, les décideurs politiques ont inscrit l'utilisation parcimonieuse du sol comme un objectif prioritaire. Cette utilisation parcimonieuse, qui doit permettre d'éviter le mitage du territoire, implique d'endiguer, voire parfois de réduire, les zones potentiellement constructibles. Il est en effet reconnu que, globalement, les zones d'habitat non encore urbanisées sont surdimensionnées par rapport aux besoins démographiques (G. GERON, 1997, p. 85 ; P. GOSSELAIN, 1999, p. 32). En parallèle, comme l'ont notamment montré les recherches sur les coûts de la désurbanisation (MINISTERE DE LA REGION WALLONNE, sous presse), c'est en grande partie ce surdimensionnement qui explique la désurbanisation et, concomitamment, les surcoûts collectifs qui lui sont immanquablement associés. En conséquence, comme le précise explicitement le cahier des charges relatif au thème de la politique foncière, il est essentiel d'étudier la possibilité de rendre « non urbanisables » certaines zones qui, aujourd'hui, le sont.

C'est principalement le jeu des acteurs privés qui explique pourquoi, lors de l'adoption des plans de secteur, les zones urbanisables ont été surdimensionnées. A ce propos, nous relevons bien sûr le jeu des lobbies locaux des propriétaires et des professionnels de l'immobilier. Face à ces lobbies locaux, « l'Administration [aurait] craint qu'une trop forte diminution de l'offre de terrains à bâtir (c'est le cas si les zones rouges sont peu nombreuses) ne fasse monter les prix de ces terrains, rendant plus difficile le logement des familles » (R. SCHOONBRODT, 1975, p. 19). Plus globalement, il semble que c'est en grande partie cette crainte d'une hausse des niveaux de prix qui explique pourquoi « l'organisation de l'abondance de terrains à bâtir aura été le maître-mot de ce que certains auront désigné chez nous du vocable de "politique foncière" » (P. DOUCET, 1985, p. 66). Le raisonnement sous-jacent à ces **politiques d'offre foncière** se trouve dans l'incontournable lecture au premier degré de tout manuel d'économie : à demande constante, une augmentation de l'offre fera baisser le prix. Tout ce qui pourra concourir à augmenter l'offre sera donc bienvenu pour modérer la part foncière du coût du logement (V. RENARD, 1998, p. 205). Mais est-ce si simple ?

Au regard du fonctionnement des marchés fonciers et immobiliers, il apparaît que la réalité est bien plus complexe. C'est donc afin d'accroître la rationalité des multiples intervenants qui s'intéresseront à la gestion parcimonieuse de la zone « à bâtir » qu'il est essentiel de préciser les interrelations entre les zones d'habitat disponibles aux plans de secteur, les mécanismes de marché et les plus-values.

1.2 LE DEBAT ENTRE « EXPANSIONNISTES » ET « PARCIMONIEUX »

Si les décideurs wallons décident de limiter les potentialités des zones d'habitat, il est possible que cela engendre une hausse des niveaux de prix fonciers et immobiliers, ainsi qu'un recul d'activité pour le secteur de la construction. Si cette problématique s'apparente tout d'abord à un risque réel, il apparaît également qu'elle s'inscrit dans un débat – plus ou moins argumenté – entre « expansionnistes » et « parcimonieux ». Les expansionnistes sont les acteurs dont l'activité a le plus souvent pour effet d'accroître l'occupation de l'espace.

* J.-M. Halleux, (LEPUR – Ulg)

Dans le domaine du marché immobilier résidentiel, il s'agit par exemple des fédérations d'entreprises ou des promoteurs-constructeurs. Les parcimonieux sont, par contre, les acteurs dont le rôle est de veiller à la sauvegarde de l'environnement naturel et construit (P. GOSSELAIN, 1999, p. 34).

Notre revue bibliographique montre que, dans de nombreux pays, le débat sur la configuration des zones à bâtir est un sujet de controverse entre les « expansionnistes » et les « parcimonieux », et notamment entre l'industrie du bâtiment et les autorités en charge de l'urbanisme. C'est par exemple le cas en Suisse, comme en atteste la publication « *La construction sous contrôle ? Faut-il renforcer ou alléger l'aménagement pour mieux gérer les zones à bâtir* » (COMMUNAUTE D'ETUDES POUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, 1989) qui a pour objet de donner la parole à différents types d'acteurs sur cette thématique de l'articulation entre le caractère plus ou moins rigide des plans d'occupation des sols, le dynamisme du secteur de la construction et les prix de l'immobilier résidentiel. C'est également le cas en France où « le manque de terrains urbanisables est souvent dénoncé par les aménageurs-constructeurs » (A. DE GORIANOFF, 1988, p. 47). La situation est comparable au Royaume-Uni, avec un secteur de la construction qui attribue les hauts niveaux fonciers et le coût de l'immobilier résidentiel aux « planning restricts » (G. BRAMLEY, 1993, pp. 6-7 ; M. PACIONE, 1993, p. 16).

En Belgique, l'intérêt des associations professionnelles liées au bâtiment et à l'immobilier pour la problématique des zones urbanisables ne s'est exprimé que très récemment, et cela principalement en Flandre (voir ci-dessous le point 5.1 consacré à la Flandre). Afin d'expliquer cette absence de réclamation, il ne paraît pas très réaliste d'évoquer une plus faible influence ou une plus faible capacité de communication de ces associations par rapport à leurs collègues étrangers. En conséquence, nous pouvons conclure sur le fait que le secteur était sans doute, à la différence des collègues étrangers, suffisamment rassasié en terres « fraîches » urbanisables. Finalement, il s'agit là d'une vérification indirecte de l'idée selon laquelle les zones potentiellement urbanisables sont, par rapport aux pays voisins, significativement plus importantes en Belgique. Naturellement, à contrario, les associations liées à la défense de l'environnement tirent depuis longtemps à boulet « vert » sur le caractère trop extensif des zones d'habitat.

1.3 LES OBJECTIFS DE LA RECHERCHE ET SA STRUCTURE

1.3.1 Les objectifs

Par rapport au cahier des charges, notre objectif est de préciser la dimension économique des plus-values et des moins-values foncières engendrées par différents scénarios de « réaménagements » plus ou moins ambitieux de révision des plans de secteur. Cette analyse doit permettre de prévoir comment les marchés locaux réagiront si une planification foncière plus poussée se met en place. De ce point de vue, il faudra notamment s'assurer que les restrictions apportées à la zone d'habitat n'occasionnent une croissance des niveaux de prix, ce qui alourdirait encore la part foncière du coût du logement.

Si nous étudions les relations entre la configuration des zones urbanisables, les niveaux de prix et l'activité de la construction, c'est aussi avec la volonté d'objectiver le débat entre les « expansionnistes » et les « parcimonieux ». Il est en effet hautement probable que les décideurs wallons seront concernés par cette controverse lorsqu'une gestion plus parcimonieuse de la zone urbanisable se mettra concrètement en marche. De ce point de vue également, une analyse est obligatoire afin d'éclairer les futures politiques publiques.

Tout au long du travail, nous avons privilégié une analyse comparative entre la Flandre et la Wallonie. Si ce choix se justifie tout d'abord par des raisons scientifiques liées à la nécessité

de confronter les réalités au sein de différents contextes, il se justifie également par la nécessité d'informer les décideurs wallons des possibles effets pervers – notamment la création de plus-values injustifiées – d'un renforcement des contraintes urbanistiques. En effet, nous verrons (point 5.1) que dans le Nord du pays, la mise en œuvre d'une planification plus restrictive génère de nombreux problèmes.

1.3.2 La structure

C'est afin d'aboutir à ces objectifs que l'étude a été structurée en quatre sections. Au point suivant, nous présenterons tout d'abord une revue bibliographique sur le fonctionnement des marchés fonciers (2. Eléments bibliographiques sur le fonctionnement des marchés fonciers). Intégrant différents éléments précédemment présentés dans le rapport intermédiaire, cette section développe les bases théoriques sur lesquelles se sont ensuite appuyées les approches quantitatives.

Préalablement à la présentation des approches quantitatives portant sur l'offre et les niveaux de prix, la section 3 sera consacrée à la méthode ayant permis d'estimer les disparités intercommunales en termes d'offre foncière potentielle (3. Construction d'un indicateur sur l'offre foncière potentielle). Afin d'estimer cette offre, nous avons construit un indicateur – le ratio d'offre foncière – en confrontant la configuration communale des zones d'habitat aux données cadastrales sur l'urbanisation.

Le ratio de disponibilité foncière a été élaboré pour l'ensemble des communes de Flandre et de Wallonie car, dans la section 4 consacrée aux analyses quantitatives sur l'offre potentielle et le prix des terrains (4. L'offre juridique potentielle et les niveaux de prix : analyses quantitatives), ce sont deux analyses régionales qui ont été réalisées. Il s'agit là d'inférer un maximum d'informations à partir des données disponibles pour rendre compte de niveaux fonciers qui, comme nous le verrons, ne répondent pas aux mêmes mécanismes de formation dans le Nord et dans le Sud du pays.

Nous terminerons ensuite par deux sections consacrées à la mise en œuvre d'une réforme des plans de secteur. Dans la section 5, nous traiterons tout d'abord de la réforme flamande du Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (5. L'expérience flamande de la réforme du Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen). Enfin, dans la section 6, nous conclurons par une synthèse des éléments à prendre en considération en vue de la révision des plans de secteur wallons (6. Recommandations en vue de la révision des plans de secteur en Wallonie).

2. ELEMENTS BIBLIOGRAPHIQUES SUR LE FONCTIONNEMENT DES MARCHES FONCIERS

La partie bibliographique consacrée au fonctionnement des marchés fonciers intègre tout d'abord une présentation des principales caractéristiques des biens fonciers et immobiliers. Cette simple énumération conduit déjà à relativiser l'évidence qui voudrait que la valeur des terrains soit la conséquence de leur « rareté ». Dans une brève analyse du fonctionnement des marchés, nous commenterons ensuite pourquoi, en Belgique, c'est principalement la demande qui oriente les mécanismes de marché ; le décodage du compte-à-rebours des lotisseurs-promoteurs suffit à s'en convaincre. Dans une troisième et dernière partie, nous commenterons également les principaux résultats des études étrangères ayant explicitement abordé les articulations entre la configuration des zones urbanisables et les marchés fonciers.

2.1 LES CARACTERISTIQUES DES BIENS FONCIERS ET IMMOBILIERS

2.1.1 Le marché foncier : un marché « parfait » ?

Selon les préceptes du marché de pure compétition, la relation entre la délimitation des zones urbanisables et le prix des biens fonciers et immobiliers devrait être abordée très simplement. Le zonage, introduisant une distinction entre terrains à bâtir et terrains non constructibles, participe à la réduction de l'offre foncière. Donc il en augmente le coût. « Ceux qui connaissent bien le marché foncier sont pourtant extrêmement sceptiques face à un tel raisonnement. La formation du prix est beaucoup plus complexe » (J. Ruegg, 2000, p. 151). A ce propos, nous pouvons souligner la confession que nous livrent certains économistes sur leurs difficultés à construire un cadre théorique adapté à l'espace en général ou aux marchés fonciers et immobiliers en particulier (V. RENARD, 1975 ; J.-L. GUIGOU, 1980 ; P.-H. DERYCKE et J.-M. HURIOT, 1996). Sans conteste, la cause de ces difficultés réside dans les caractéristiques des biens fonciers et immobiliers qui, déterminant des formes de marchés très particulières, déroutent les économistes lorsqu'ils veulent appliquer leurs théories à l'espace. La réalité des biens fonciers et immobiliers est, en effet, bien étrangère aux hypothèses des théories néo-classiques marginalistes.

2.1.2 Le sol n'est pas produit : la rente foncière

Si l'on ne parle que du prix du sol, le marché foncier correspond à un marché sur lequel s'échangent des biens qui n'ont pas de coût de production. Le sol n'est pas produit, il en existe simplement une certaine quantité à allouer. En conséquence, lorsqu'une plus-value est perçue à partir de la seule ressource naturelle qu'est le sol, le propriétaire capte une partie de la richesse produite par les autres secteurs de l'économie : **la rente foncière**.

Un exemple manifeste de rente foncière correspond à la rente d'intégration urbaine, lorsqu'un changement d'affectation s'inscrit dans un processus d'urbanisation. Concrètement, dans le cadre des développements résidentiels, la rente d'intégration urbaine est déterminée par la somme que les « candidats-bâtisseurs » (ménages ou promoteurs) acceptent de déboursier pour acquérir une parcelle de terrain constructible. Souvent, le montant déboursé est très largement supérieur au prix « normal », c'est-à-dire le coût des charges d'équipement majoré du prix de la terre agricole. Dans cette situation, l'heureux propriétaire, qui n'effectue aucun travail, capte néanmoins une partie de la richesse produite par l'activité générale de la société.

Par rapport au cheminement de la démarche néo-classique, le caractère non produit du foncier est particulièrement déconcertant car, de ce fait, il est difficile d'appréhender correctement le comportement et les calculs de l'offreur foncier (J.-M. HURIOT, 1988, p. 24).

Plus précisément, ce caractère implique que le sol échappe à toute théorie qui le considérerait comme un produit. Selon les thèses marginalistes qui considèrent que le prix d'un bien est l'équivalent de son coût marginal de production, le « sol-ressource physique » n'a en effet aucun prix. En raison de la non-applicabilité de la théorie du producteur, c'est l'ensemble du cheminement de la théorie néo-classique qui est mis à mal (J.-J. GRANELLE, 1998, p. 66). De par cette inconnue, il est impossible de considérer un prix d'équilibre entre l'offre et la demande. Or, traditionnellement, c'est ce prix d'équilibre qui joue le rôle paramétrique de référence pour l'ensemble de la construction théorique. En conséquence, un voile pudique est généralement levé sur cette dimension et les approches néo-classiques ne retiennent guère que l'aspect demande et utilité lorsqu'elles s'intéressent aux marchés fonciers et immobiliers (A.W. EVANS, 1983, p. 128 ; R. GOODCHILD et R. MUNTUN, 1985, p. 8).

Afin de préciser la thématique du comportement des offreurs fonciers – les propriétaires –, les approches marginalistes ont tenté d'intégrer un surplus lié à l'attachement (A.W. EVANS, 1983, p. 123) ou le calcul intertemporel (P. FAVARGER et A. MCFARLANE, 1996, p. 334). Pour autant, ces approches ne permettent que de lever un très faible coin du voile et, dans ce domaine, les rares enquêtes convergent sur un point : « le propriétaire foncier n'a pas en général un comportement économique rationnel tel que le laisserait supposer la théorie économique » (J. COMBY et V. RENARD, 1996, p. 51).

2.1.3 Un bien immobilier est un bien hétérogène

Pour que le prix soit déterminé par l'intersection des courbes de l'offre et de la demande, il faut que l'offre soit homogène. Or, en matière foncière, il n'y a pratiquement pas deux parcelles semblables. Les biens immobiliers sont par nature hétérogènes, tout d'abord en raison de leur caractère localisé (voir ci-dessous), mais aussi en fonction d'autres éléments très variés : la surface, l'âge, le degré de confort ... « Bien peu de biens peuvent en fait être considéré comme des substituts exacts. Même des maisons individuelles identiques construites par la même entreprise de construction cessent d'être identiques lorsqu'elles retournent sur le marché après avoir été décorées et rénovées en fonction du goût (ou de l'absence de goûts) des premiers occupants » (A.W. EVANS, 1995, p. 6). Cela se traduit concrètement par une très forte segmentation du marché foncier et... par des écarts par rapport aux résultats des mécanismes afférents à la concurrence parfaite.

En outre, dans le domaine du foncier alimentant la production de nouveaux logements, il est essentiel de relever l'existence de deux marchés distincts (J. COMBY, 1993), d'une part, le marché des terrains à aménager (espace urbain vétuste à restructurer ou, plus souvent, espace vierge périurbain), d'autre part, le marché des parcelles viabilisées. Sur le marché des parcelles viabilisées, la composante demande correspond au futur bâtisseur (particuliers ou promoteurs immobiliers) et la composante offre au promoteur foncier. Par contre, sur le marché des terrains à aménager, c'est le promoteur-lotisseur qui exerce une demande, auprès d'un premier offreur, le propriétaire foncier.

2.1.4 Un bien immobilier est un bien localisé

Par définition, les biens immobiliers sont... immobiles dans l'espace et, dès lors, localisés. En ce qui concerne cette spécificité, remarquons que la localisation détermine deux éléments distincts.

La localisation d'un bien détermine tout d'abord l'appartenance à un marché particulier : il s'agit là d'un problème de macro-localisation. Ainsi, par exemple pour un appartement identique, le prix va évidemment être dépendant de la ville – Genève, Bruxelles, Liège, Mons, Verviers, Spa... – dans laquelle le bien est situé. Cette problématique renvoie à

l'articulation entre les deux concepts de « marché de l'immobilier résidentiel » et de « bassin résidentiel ».

Ensuite, à une échelle plus fine, la localisation d'un bien va également agir sur la valeur au sein de ce marché précis. Toujours pour le marché des appartements, nous pouvons évoquer la situation du centre-ville de Liège où une localisation le long d'un quai bruyant détermine automatiquement une moins-value (P.-A. COËME et S. MAERTENS DE NOORDHOUT, 1998, p. 13).

2.1.5 La rationalité limitée des acteurs

Une caractéristique essentielle des marchés fonciers et immobiliers correspond à la très faible transparence. Il en résulte que tous les acteurs n'affichent pas la même connaissance, ni le même degré de professionnalisme. Dans un tel contexte, où les points de repère ou de comparaison, font largement défaut, il n'est guère étonnant que les prix suivent des chemins de traverse (J. RUEGG, 2000, p. 159). Par ailleurs, des rares travaux portant sur le comportement des propriétaires fonciers, il ressort que de nombreux vendeurs potentiels agissent souvent avec prudence et conservatisme, ce qui correspond à un comportement relativement éloigné de celui, parfaitement rationnel, de l'homo œconomicus.

2.1.6 Conclusion

Les caractéristiques des biens fonciers et immobiliers correspondent à un élément fortement complexificateur par rapport aux développements de la théorie de la concurrence parfaite. Ce seul constat conduit déjà à nous interroger sérieusement sur la crédibilité d'une lecture au premier degré de théories économiques selon laquelle un déplacement de la courbe d'offre conduirait, automatiquement, à un réajustement du prix d'équilibre. Pour analyser les mécanismes de formation des niveaux de prix, il faut donc éviter de prendre le « marché foncier » comme un tout abstrait et indistinct. A l'opposé, il faut dépister ses différentes composantes et appréhender son fonctionnement réel.

2.2 LES COMPOSANTES DES MARCHES FONCIERS

2.2.1 Les caractéristiques de l'offre foncière

2.2.1.1 Le degré de finalisation de l'offre foncière

Afin de préciser le fonctionnement des marchés fonciers, il convient tout d'abord de préciser les composantes de l'offre. Si l'on se réfère au concept de bassin résidentiel, cela implique qu'il faut en distinguer quatre : l'offre foncière accessible, l'offre foncière juridiquement urbanisable, l'offre foncière techniquement urbanisable et l'offre foncière bâtie.

a) L'offre accessible

Afin de produire du logement, il faut tout d'abord disposer d'une ressource physique qui est le sol. Naturellement, ce sol doit être accessible, et nous pouvons considérer qu'au sein d'un bassin résidentiel, la quantité de terrains disponibles dépend de la configuration des réseaux de transports. Selon ce raisonnement, il apparaît que les bassins résidentiels – et parallèlement les marchés afférents – connaissent une extension lorsque des infrastructures sont mises en place. Un exemple concret et récent correspond à l'extension du bassin résidentiel bruxellois suite à la construction de l'A8 (C. VANDERMOTTEN et al., 1996, p. 25).

b) L'offre juridiquement urbanisable

Le relâchement des contraintes de mobilité (notamment en raison de la banalisation de la mobilité automobile) qui caractérise la période contemporaine est à mettre en parallèle avec des périmètres de localisation résidentielle des ménages sensiblement élargis par rapport aux périodes historiques passées. L'offre accessible est en fait devenue telle que la puissance publique, par le biais du zonage et des plans d'occupation des sols, a été contrainte de la limiter juridiquement. Par offre juridiquement urbanisable, nous entendons donc les terrains considérés comme zone *ædificandi* au sein des plans d'urbanisme.

L'objet de la recherche étant d'élaborer des recommandations en vue de la révision des plans de secteur, c'est cette composante de l'offre juridiquement urbanisable que nous prendrons en compte lorsque nous analyserons les mécanismes de formation des niveaux fonciers. Les analyses quantitatives consisteront donc à analyser comment l'importance de l'offre inscrite au plan de secteur rend compte des niveaux fonciers et du prix des parcelles à bâtir.

c) L'offre techniquement urbanisable

Par offre techniquement urbanisable, il faut entendre les parcelles susceptibles d'accueillir une construction (par exemple un immeuble résidentiel) sans intervention collective. Afin que cette condition soit remplie, il faut notamment que la parcelle puisse être connectée aux différents réseaux d'infrastructures par la mise en place d'un simple branchement individuel. En outre, pour ce qui est des parcelles à bâtir, il faut également que la condition de constructibilité physique soit remplie. De ce point de vue, l'offre ne pourra donc être considérée comme techniquement urbanisable que si des travaux de déboisement, de drainage ou de nivellement ne sont pas – ou plus – nécessaires.

Il est important de rappeler que le critère de constructibilité juridique n'est pas mécaniquement associé au critère de constructibilité technique. Ainsi, il est tout à fait possible que les abords d'une voirie parfaitement équipée ne soient pas classés en zone *ædificandi*. De même, il est possible qu'un terrain considéré comme urbanisable par le plan d'urbanisme nécessite de substantielles viabilisations avant d'être techniquement constructible.

d) L'offre bâtie

Ce dernier type d'offre foncière correspond aux biens immobiliers. Pour la fonction résidentielle, ce type d'offre se rattache soit à l'achat d'un logement préexistant, soit à la construction d'habitations par un promoteur-entrepreneur, constructions qui seront par la suite mise en vente sur le marché immobilier.

2.2.1.2 La différenciation entre offre potentielle et offre effective

Afin d'être complet, la problématique de l'offre foncière nécessite de croiser la grille des types de produits à la différenciation entre offre potentielle et offre effective. Pour un bassin résidentiel considéré, l'offre potentielle correspond à la totalité des biens fonciers existants, soit accessibles, soit juridiquement urbanisables, soit techniquement urbanisables, soit bâtis. En termes d'offre juridique, cela correspond, par exemple, à l'ensemble des terrains situés en zone *ædificandi*.

Quant à l'offre effective, elle correspond, à un moment déterminé, aux biens effectivement offerts sur le marché. Ainsi, pour garder le même exemple des zones *ædificandi*, nous relevons qu'en raison de la seule volonté des propriétaires, l'offre réelle ne correspond généralement qu'à une partie minimale de l'offre potentielle. De même, au sein de certains

lotissements, il est possible que des parcelles non encore construites ne soient pas placées sur le marché, par exemple parce qu'elles sont la propriété d'un voisin qui ne désire pas de nouvelles constructions à proximité de sa résidence.

Même si cette différenciation entre offre potentielle et offre effective peut paraître triviale, il apparaît que différents problèmes générés par l'intervention de la puissance publique s'expliquent par la confusion fréquemment entretenue entre ces deux catégories. C'est notamment cette confusion qui explique pourquoi, en France comme en Angleterre, différentes politiques de dérégulation de la planification urbaine ont échouées. Ces politiques, qui avaient pour objectifs de détendre le marché foncier et de diminuer le prix des nouveaux logements, ont été contre-productives (J. COMBY et V. RENARD, 1996), car l'augmentation de l'offre potentielle s'est accompagnée d'une réduction de l'offre réelle. En fait, il n'est pas contradictoire de se trouver simultanément face à une zone à bâtir surdimensionnée et face à une demande d'extension de cette même zone à bâtir. « La première situation renvoie aux zones à bâtir définies dans le plan d'affectation. Elles constituent une offre potentielle qui peut effectivement être trop abondante. La seconde suggère en revanche que les terrains situés en zone à bâtir ne sont pas tous disponibles à la construction... Tant qu'il y a un décalage possible entre affectation et utilisation du sol, et tant que les moyens sont insuffisants pour assurer une meilleure coïncidence entre les réalités différentes auxquelles ces notions se rapportent, il paraît nécessaire de continuer à discerner l'offre potentielle et l'offre effective » (J. RUEGG, 2000, pp. 156-157).

2.2.2 L'articulation entre les marchés fonciers et immobiliers

Par rapport au fonctionnement des marchés fonciers résidentiels, la distinction réalisée entre les trois produits que sont l'immeuble bâti, le foncier viabilisé et le foncier non viabilisé est primordiale. Nous savons en effet qu'à chacun de ces trois types de biens correspond une logique de marché spécifique. En parallèle, ces trois marchés sont marqués par de complexes et multiples articulations, articulations qu'il s'agit également d'étudier.

L'analyse de l'articulation des marchés consiste à s'intéresser à leurs prépondérances relatives. Généralement, dans le domaine de l'immobilier, ce type de problématique est abordé comme l'articulation entre les marchés fonciers et les marchés immobiliers ; les marchés immobiliers sont alors associés aux produits finaux – par exemple le logement – alors que l'ensemble du non-bâti est intégré sous le vocable « foncier » (T. VILMIN, 1991 ; ADEF, 1993). Cette « articulation entre le foncier et l'immobilier relève d'un mécanisme complexe, très variable suivant les contextes et les acteurs concernés, et il n'existe pas de réponse univoque et générale à la question de savoir si le prix élevé de la construction résulte (entre autres) du prix élevé du terrain ou si c'est, à l'inverse, le niveau élevé de la demande (de logements, de bureaux, etc.) qui se répercute sur le prix des terrains » (V. RENARD, 1996, p. 95). En synthèse, les travaux portant sur cette problématique aboutissent à la distinction entre deux démarches distinctes : d'une part, la démarche promoteur, où l'élément déterminant correspond au marché immobilier et, d'autre part, la démarche aménageur, où, cette fois, le marché foncier correspond à la référence (T. VILMIN, 1991).

2.2.2.1 La démarche promoteur et le compte-à-rebours

a) L'action des promoteurs fonciers

Pour un promoteur, un terrain n'est qu'un bien intermédiaire dont le prix subit l'influence de l'affectation qui lui sera destinée et du prix du produit final. Dès lors, le calcul financier du prix peut s'établir « à compte-à-rebours » (C. TOPALOV, 1974, p. 202) en appréciant le rendement de l'investissement. En fonction du prix du bien final sur le marché, le promoteur évalue les différents coûts (coût de construction, frais financiers, taxes, ...) qu'il est en mesure d'estimer

à l'avance. Il en déduit ensuite le prix du terrain qui peut être offert au propriétaire. En conséquence, ce n'est pas le prix élevé des terrains qui est responsable de la cherté des logements, mais plutôt les capacités financières des consommateurs. En d'autres mots, c'est la demande immobilière qui détermine les plus-values foncières et non les marchés fonciers qui déterminent le niveau des actifs immobiliers.

De nos entretiens réalisés auprès d'acteurs de la production urbaine, il ressort que le mécanisme du compte-à-rebours concerne à la fois les promoteurs immobiliers et les lotisseurs. Ces derniers doivent donc être considéré comme de véritables « promoteurs fonciers ». Il est utile de s'arrêter sur leurs modes d'actions :

« 1) Le lotisseur examine le prix des terrains prêts à être bâtis environnant la parcelle qui l'intéresse. A partir de là, il déduit lui-même le prix de vente qu'il va proposer à l'acquéreur. Il retranche sa marge bénéficiaire.

2) Il défalque un certain nombre de frais qu'il estime lui-même :

- frais directs sur le terrain (géométrie, évictions...) ;
- aménagements (travaux intérieurs, extérieurs, participations aux équipements collectifs) ;
- charges fixes (frais d'agences, services après-vente) ;
- charges variables (frais financiers, frais commerciaux, garanties bancaires, etc.).

3) Il connaît ainsi le prix du terrain nu maximal. Comme nous le signalait l'un de nos interlocuteurs : « Le terrain n'a jamais de valeur définie... il n'a que celle qu'on lui donne » (entretien avec un lotisseur national). On retrouve donc tout à fait le calcul à rebours du promoteur. On peut véritablement parler de promotion foncière pour l'activité du lotisseur » (M. VINCENT, 1987, pp. 71-72).

Bien sûr, au-dessus du prix maximal, le lotisseur n'enclenche pas l'opération. Par contre, en deçà, il prive le propriétaire initial d'une partie de la rente foncière qu'il aurait pu capter s'il avait été mieux informé.

b) La rigidité des prix à la baisse (l'effet cliquet) et le compte-à-rebours

Il est rare que le prix du sol urbanisable baisse. En général, on assiste plutôt à un accroissement de valeur qui, globalement, suit la hausse générale des salaires et des niveaux de vie (Graphique VI.1). Par contre, en période de crise ou de récession, l'évolution est bloquée et on assiste généralement à une contraction du nombre de transactions. Ce phénomène suit un mécanisme qualifiée « d'effet cliquet », effet traduisant le comportement de propriétaires fonciers qui ne souhaitent pas remettre leur bien sur le marché en dessous d'un certain niveau attendu. Selon l'adage, le foncier devient alors une « valeur refuge », un placement sûr, sur lequel on se replie en période d'incertitude ou d'insécurité (forte inflation, dévaluation de la monnaie,...) (J. RUEGG, 2000, pp. 158-159).

En termes de foncier viabilisé, il existe une relation directe entre l'effet cliquet et le mécanisme du compte-à-rebours. Le mécanisme du compte-à-rebours tient au fait que le foncier viabilisé est le résultat d'un processus de production basé sur des prévisions traduites en bilan financier. Sur ce plan financier, si un retournement de conjoncture s'est opéré entre la mise en développement d'un projet et la sortie de l'opération, les promoteurs vont alors conserver leur produit plutôt que d'accepter un prix en dessous du niveau escompté. C'est ce mécanisme qui explique les caractéristiques du marché des terrains à bâtir à la fin des années septante (Graphique VI.1). En effet, alors que la crise économique et l'envolée des taux réduit la capacité des demandeurs dès le milieu de la décennie (réduction du volume), les prix ne connaîtront leur décre que en 1980. Cette relation entre l'effet cliquet et le mécanisme du compte-à-rebours est un des éléments qui explique pourquoi une baisse du prix des terrains n'accompagnera pas automatiquement la création de nouvelles zones urbanisables.

Merci d'insérer le Graphique VI.1

c) *L'articulation des marchés et l'impact du zonage sur la formation des niveaux de prix*

Nous venons de constater que la formation des prix peut tout d'abord être déterminée par la capacité de la demande finale. Au plus les « candidats-bâisseurs » vont bénéficier de revenus confortables, au plus ils vont accepter la montée des enchères et, dès lors, contribuer à la hausse des niveaux de prix. C'est ici la composante « demande » qui intervient, cela sur le marché des terrains viabilisés.

S'il s'agit de préciser l'impact du zonage sur les niveaux de prix, les éléments d'interprétation sont plutôt à rechercher dans les mécanismes d'échanges entre les propriétaires initiaux et les promoteurs-lotisseurs, cette fois sur le marché des terrains à viabiliser. En effet, une raréfaction de l'offre potentielle – les zones d'habitat des plans de secteur – renforce le pouvoir de négociation des propriétaires fonciers aux dépens des lotisseurs, tendant par-là à pousser le marché à la hausse. Nous verrons ci-dessous que la situation en Flandre s'apparente à ce premier cas de figure. Par contre, dans une situation de surabondance, les propriétaires qui désirent vendre sont automatiquement plus nombreux, ce qui, concomitamment, facilite la tâche des promoteurs fonciers et détend le marché. Nous verrons également ci-dessous que le contexte wallon se rapproche plutôt de cette seconde configuration de marché.

2.2.2.2 La démarche aménageur et la politique de production foncière

A l'inverse de la « démarche promoteur », la « démarche aménageur » s'inscrit dans le cadre d'opérations à caractère public. Grâce à l'action d'un aménageur qui maintient les prix fonciers relatifs à l'usage antérieur – par exemple l'agriculture dans la cadre d'une nouvelle urbanisation –, le prix du logement correspond alors à la somme des coûts de construction, des coûts de viabilisation et des niveaux fonciers initiaux. Dans ce contexte, l'élément déterminant correspond donc au marché foncier.

En termes de croissance urbaine, un exemple de la démarche aménageur correspond à la manière dont les Néerlandais gèrent l'articulation entre le foncier non viabilisé et le foncier viabilisé. Cette production est en grande partie contrôlée par le secteur public. En effet, la politique foncière locale mise en place aux Pays-Bas permet aux communes de détenir un quasi-monopole sur le marché des terrains à bâtir non viabilisé (B. NEEDHAM, 1992, p. 670). Après avoir été achetés et équipés par les agences communales, les terrains sont ensuite proposés au prix le plus bas possible, la seule contrainte des communes étant de couvrir les coûts. Ces coûts se décomposent en deux postes principaux : d'une part, les charges d'acquisition – le plus souvent sur le marché des terrains agricoles –, d'autre part, les frais d'équipement.

L'exemple néerlandais est illustratif d'une politique de **production foncière**. Ce type de politique est menée lorsque la puissance publique produit le foncier viabilisé, ce qui présente le double avantage de mieux planifier l'urbanisation et de collectiviser la plus-value liée au mouvement général d'urbanisation (la rente foncière d'intégration urbaine). A la Suède correspond un autre exemple de politique de production foncière, cette fois grâce aux réserves à long terme des villes.

A l'opposé des politiques de production foncière, on trouve les politiques **d'offre foncière** qui consistent, comme en Belgique lors de l'adoption des plans de secteur, à ouvrir l'offre aux opérateurs privés et aux mécanismes de marché. « Le raisonnement sous-jacent est classiquement extrait du raisonnement mécaniste de tout manuel d'économie avec ses incontournables courbes d'offre et de demande : l'augmentation de l'offre faisant baisser le prix, tout ce qui peut concourir à augmenter l'offre de terrains est bienvenu pour limiter la part foncière dans le coût de ce qui est construit » (J. COMBY et V. RENARD, 1996, p. 103).

En Belgique, les aménageurs publics ne jouent qu'un rôle très limité sur le plan de la production des terrains à bâtir. En conséquence, il est cohérent que ce soit plutôt la logique « promoteur » qui s'applique, ce que nous avons pu vérifier par les analyses statistiques. En effet, nous verrons dans la section 4 que, pour rendre compte de la formation des niveaux fonciers, la capacité financière des demandeurs locaux correspond au principal facteur explicatif.

2.3 EFFETS DU ZONAGE SUR LES PLUS-VALUES FONCIERES : BILAN DES ETUDES EXISTANTES

Différents travaux empiriques ont traité explicitement du lien entre le zonage et les plus-values foncières. En Europe, ce sont sans conteste les Britanniques qui ont développé les études les plus poussées. Le questionnement général de ces travaux porte sur les possibles conséquences du relâchement des contraintes de l'aménagement ou, en d'autres termes, sur les effets d'une politique d'offre foncière.

2.3.1 La dimension idéologique des études

Le bilan bibliographique sur les études britanniques ayant abordé les interrelations entre le zonage et le fonctionnement des marchés fonciers renvoie très clairement au débat entre les « expansionnistes » et « parcimonieux ». Sur ce thème, les divers groupes de pression ont, en effet, bénéficié de relais dans le monde scientifique (J. RUEGG, 2000, p. 168 et suivantes).

Lors de la décennie quatre-vingt, c'est la controverse entre A.W. Evans et W.S. Grigson qui a alimenté le débat (S. MONK et al., 1996, p. 498).

Chez Grigson (1986), on retrouve une vision « aménagiste » selon laquelle une limitation du zonage des espaces potentiellement constructibles n'affecte pas les niveaux de prix pratiqués. La vision aménagiste consiste à considérer que c'est la demande qui est le principal facteur s'il s'agit de rendre compte des prix pratiqués.

Par contre, chez Evans (1987), la conclusion est inversée. Selon cet auteur, si les contraintes urbanistiques sont trop fortes, elles empêchent l'adaptation de l'offre à la demande, ce qui conduit à une baisse de la production et, in fine, à une hausse des enchères. En dehors de toute analyse portant sur le contenu des développements de A.W. Evans, il est frappant de constater que ses travaux sont publiés par une association professionnelle de constructeurs, ce qui renvoie explicitement à la dimension « expansionniste ».

Plus récemment, lors de la décennie nonante, le débat a ensuite été alimenté par les travaux des équipes rassemblées autour des Professeurs Bramley et Monk. Lorsque l'on replace ces études dans leur contexte idéologique, c'est-à-dire « l'après-Tatcher », on se rend compte que, pour ses auteurs, il s'agit de prendre position par rapport à la dérégulation et à l'efficacité des politiques d'offre foncière (J. RUEGG, 2000, p. 170).

2.3.2 Les principaux résultats

En termes méthodologiques, ces études britanniques, dont la plus poussée correspond au travail de l'équipe du Professeur Bramley, ont consisté dans la construction de modélisations statistiques et économétriques. Les données traitées portaient sur la configuration des zones urbanisables, sur les niveaux de prix pratiqués, sur l'activité du secteur de la construction, sur les évolutions démographiques et sur la conjoncture économique. L'objectif central était de mesurer le niveau de réponse (l'élasticité) de la filière construction à la déréglementation urbanistique.

Une conclusion commune aux deux études porte sur la conséquence de l'aménagement sur les densités bâties. Globalement, les districts ayant les dispositions réglementaires les plus restrictives ont aussi les densités les plus élevées pour les nouveaux quartiers. Une planification rigoureuse conduit donc à restreindre la variété des maisons et des densités bâties que l'on rencontrerait si le marché foncier était déréglementé.

Par contre, en termes de prix, les résultats divergent. Selon les conclusions de Monk et de son équipe, c'est le zonage trop restrictif qui explique pourquoi les prix du sol sont particulièrement élevés pour les terrains situés à la périphérie des agglomérations. De plus, selon Monk, les restrictions urbanistiques conduisent à intensifier l'augmentation des prix en période de forte croissance.

Selon Bramley, une augmentation des surfaces urbanisables n'entraîne qu'une faible diminution du prix et, surtout, l'effet est de durée limitée. Par exemple, une augmentation de 75 % des capacités des plans d'urbanisme n'entraînerait qu'une diminution du prix de 7,5 %. « Des scénarios de libération plus radicale des disponibilités en terrains urbanisables, comme l'utilisation des terrains de la ceinture verte ou de toutes les zones naturelles qui ne sont pas classées comme espaces naturels protégés, ne provoqueraient qu'une petite baisse supplémentaire de respectivement 1,2 % et 1,4 % du montant des prix » (G. BRAMLEY, 1994, p. 26).

« En concluant à l'effet négatif du zonage sur les prix, Monk plaide pour la dérégulation. En suggérant l'inefficacité des politiques d'offre foncière, Bramley défend l'aménagement et le zonage en relevant, par ailleurs, qu'ils fournissent aussi d'autres avantages en termes de planification des équipements, par exemple. Quant à l'objectif initial de réduire le coût des logements, Bramley adopte plutôt une ligne similaire à celle de Comby et de Renard (1996). Il prône une implication plus grande des pouvoirs publics dans la production et la maîtrise de l'offre foncière » (J. RUEGG, 2000, pp. 170-171).

2.3.3 Les études britanniques à la lumière du contexte belge

Il est frappant de constater que les études britanniques n'analysent que les incidences d'une planification moins restrictives. A la différence des idées actuellement répandues dans les milieux planificateurs belges – wallons et flamands –, il n'est jamais question de la réduction des zones urbanisables. Le questionnement des britanniques porte en fait sur les effets possibles d'une politique d'offre foncière qui, en Belgique, a réellement été menée. Les modélisations théoriques des chercheurs britanniques peuvent donc être analysées à la lumière d'une expérience grandeur nature, l'expérience belge.

L'expérience belge confirme tout d'abord la conclusion selon laquelle l'abondance de l'offre foncière potentielle conduit à la production de formes urbaines particulièrement dédensifiées. Par rapport au Royaume-Uni, il est en effet manifeste que la périurbanisation des villes belge se caractérise par des parcelles beaucoup plus vastes.

En ce qui concerne l'évolution des prix des terrains et des bien bâtis, la situation belge permet de départager les deux équipes de Monk et de Bramley puisque l'évolution récente s'accompagne d'une forte hausse du coût du logement. L'abondance des zones d'habitat n'a, en effet, pas évité les « fortes pressions foncières » et la difficulté croissante pour de nombreuses familles de trouver un logement adapté. Les caractéristiques des marchés fonciers belges s'inscrivent donc plutôt dans les conclusions de Bramley sur la faible efficacité des politiques d'offre foncière.

2.4 CONCLUSION

Les réflexions présentées dans le cadre de cette revue bibliographique attestent que les interrelations entre le zonage et le fonctionnement des marchés fonciers sont multiples et complexes. S'il s'agit là d'une évidence pour quiconque ayant étudié ces marchés, il se doit pourtant d'être constaté que, lors de l'adoption des plans de secteur, ce sont les raisonnements mécanistes de la concurrence parfaite qui ont été pris en compte par de nombreux décideurs wallons. Ces raisonnements ont conduit à la mise en œuvre d'une politique d'offre foncière, ce qui s'est globalement révélé peu efficient. D'une part, la production des nouveaux logements a conduit à une urbanisation particulièrement extensive et étalée. D'autre part, en dépit de l'abondance de l'offre, les mécanismes de marché ont contribué à générer de la plus-value et de la rente foncière. Parce qu'elle enrichit certains propriétaires et opérateurs, c'est cette rente foncière qui explique pourquoi de nombreux ménages éprouvent des difficultés à se loger de manière qualitativement décente et spatialement adéquate (voir par exemple : MAISON DE L'URBANISME DU BRABANT WALLON, 1998, pp. 18-19).

Les effets globalement négatifs d'une politique d'offre foncière tiennent notamment au mécanisme du compte-à-rebours. Puisque la production du foncier viabilisé est essentiellement assurée par des opérateurs privés, c'est la demande immobilière qui conduit à déterminer les niveaux de prix, mais aussi les produits commercialisables et, in fine, les formes d'urbanisation.

Sur base de la revue bibliographique, il apparaît au final que la mise en œuvre d'une politique foncière adaptée aux objectifs du SDER implique de réorienter l'héritage de la politique d'offre foncière vers une politique de production foncière. Plutôt que d'accroître les zones potentiellement urbanisables, la puissance publique devrait sans doute accroître son rôle de producteur foncier.

3. CONSTRUCTION D'UN INDICATEUR SUR L'OFFRE FONCIÈRE POTENTIELLE

Préalablement aux analyses quantitatives devant conduire à inférer un maximum d'informations sur le rôle de la disponibilité de l'offre juridique dans la formation des niveaux de prix, il est nécessaire de construire une variable susceptible de rendre compte de cette disponibilité. En effet, à ce jour, il n'existe pas de source robuste sur les potentiels fonciers. Afin d'estimer l'offre potentiellement urbanisable, nous avons construit un indicateur en confrontant la configuration communale des zones d'habitat aux données cadastrales sur l'urbanisation. Pour aboutir à ce « ratio d'offre foncière », différentes démarches ont du être entreprises, démarches qui ont notamment consisté dans une analyse des sources disponibles, dans un contrôle qualitatif des données cadastrales ainsi que dans la prise en compte de l'urbanisation sise en dehors des zones d'habitat. En plus de la construction d'une variable devant rendre compte des disponibilités en terres « vierges » au sein des zones d'habitat, cette analyse a également mis en évidence que la réalisation des plans de secteur n'a pas été opérée de façon uniforme sur le territoire belge.

3.1 ANALYSE DES SOURCES

3.1.1 Le choix de la statistique cadastrale de l'occupation du sol

Afin de construire un indicateur de l'offre foncière potentielle, nous avons choisi de confronter les disponibilités des plans de secteur – les superficies affectées aux zones d'habitat – aux statistiques cadastrales de l'occupation du sol. La statistique de l'occupation du sol, qui est le fruit d'une collaboration entre l'Administration du Cadastre et l'INS, est disponible sur une base annuelle depuis l'année 1980 (sous format informatique depuis l'année 1983). L'échelle de publication la plus fine correspond à la commune. Elle est produite à partir des matrices cadastrales et les parcelles sont classées en deux grands groupes : bâties et non bâties. Ces deux groupes sont ensuite ventilés en 25 catégories reprises, avec les superficies concernées, dans le tableau VI.1. Pour ces différents types de parcelles, on peut connaître, entre autres, le revenu cadastral, le nombre de parcelles et la superficie.

Afin de construire un indicateur sur l'offre foncière potentielle, l'utilisation des données cadastrales est nécessaire car, à l'échelle nationale, il n'existe pas de source globale sur les potentiels fonciers. Certaines initiatives ont été prises par les Régions flamande (P. SAEY ET AL., 1999) et wallonne (travaux du thème 1.1), mais à ce jour, les données ne sont encore que fragmentaires. Face à ces lacunes, le Cadastre est apparu comme la seule alternative. En termes de données publiées, il s'agit de l'unique source sur l'occupation du sol par l'urbanisation. Au-delà des seules informations publiées, une alternative aurait pu consister dans l'utilisation de données issues de la photo-interprétation et de la télédétection. Malheureusement, dans ce domaine également, il n'existe pas de source globale susceptible de couvrir le territoire d'études. Différentes bases de données existent¹, mais aucune n'est disponible pour l'entièreté de la Belgique. Face à ces lacunes, l'alternative de la production de données originales par le traitement de photographies aériennes ou d'images satellites a été jugée utopique. La potentialité existe (M. BINARD ET I. NADASDI, 1998 ; P. SAEY ET AL., 1999), mais l'ampleur du travail nécessaire pour traiter l'ensemble du Royaume est démesurée par rapport aux moyens disponibles.

¹ Par exemple : les cartes topographiques de l'IGN, le PICC (Projet Informatique de Cartographie Continue) du MET, les PPNC (Plans photographiques numériques communaux) de la DGPL.

Tableau VI.1 – Superficie des classes cadastrales pour l'ensemble de la Belgique en 1999

Code	Interprétation	Superficie (hectare)	Part
1AE	Terres agricoles	969 620	31,76
1BC	Pâtures, prés	687 703	22,53
1DI	Jardins, parcs	35 723	1,17
1F	Vergers	47 816	1,57
1G	Bois	607 618	19,90
1H	Terres vaines, vagues	95 480	3,13
1J	Terrains récréatifs	8 298	0,27
1K	Eaux cadastrées	12 134	0,40
1L	Chemins cadastrés	11 373	0,37
1MNOP	Autres	57 960	1,90
1TOT	Total non bâti	2 533 725	83,00
2A1A2	Appartements	4 379	0,14
2B	Buildings	2 159	0,07
2C	Maisons, fermes	227 804	7,46
2DEF	Annexes diverses	15 253	0,50
2G	Ateliers industriels	30 759	1,01
2H	Bâtiments de stockage	10 504	0,34
2I	Immeubles de bureaux	1 591	0,05
2JK	Bâtiments commerciaux	12 430	0,41
2L	Bâtiments publics	5 757	0,19
2M	Utilité publique	2 552	0,08
2N	Aide sociale, santé	3 908	0,13
2O	Enseignement, culture	7 820	0,26
2P	Cultes	1 498	0,05
2Q	Loisirs, sports	12 467	0,41
2RST	Autres	1 830	0,06
2TOT	Total bâti	340 710	11,16
3TOT	Parcelles non normalisées	163	0,01
4TOT	Superficie cadastrée	2 874 598	94,16
5TOT	Superficie non cadastrée	178 194	5,84
6TOT	Superficie totale	3 052 792	100,00

Source : INS

Alors que les traitements réalisés sur photo aérienne ou sur image satellite permettent de produire des données sur les caractéristiques morphologiques, les statistiques cadastrales portent sur l'affectation fonctionnelle des parcelles. Par rapport à l'objectif de nos travaux, cette caractéristique de la donnée cadastrale est un avantage majeur. En raison des caractéristiques de la périurbanisation morphologique, les terrains consommés par les activités urbaines sont, en effet, bien plus importants que les seules implantations de bâtiments. En terme d'habitat, par exemple, les superficies consommées par les jardins ou par les espaces latéraux entre les résidences « 4 façades » sont considérables.

Bien qu'il s'agisse de la seule option réaliste, l'utilisation des données cadastrales présente toutefois de substantiels inconvénients. De nombreux problèmes ont notamment été soulevés par O. DUBOIS (2001, p. 120 et suivantes), problèmes auxquels il faut être attentifs. En raison de l'objectif poursuivi, l'utilisation des données cadastrales demeure toutefois possible. Certes, le réservoir foncier absolu n'est pas quantifiable de cette manière. Par contre, s'il s'agit d'apprécier les disparités intercommunales, la source est opérationnelle.

3.1.2 Analyse critique de la statistique cadastrale

Dans son analyse critique de la donnée cadastrale, O. DUBOIS (2001, p. 120 et suivantes) a identifié différents désagréments à l'utilisation scientifique de statistiques dont la finalité première est fiscale. Le fond du problème réside dans la variabilité de l'utilisation qui est faite de la terminologie cadastrale. Il apparaît notamment que les 25 classes d'occupations ne permettent pas de rendre compte de la variabilité des situations rencontrées sur le terrain. En outre, l'importance et la fréquence des rectifications attestent de la multiplicité des erreurs.

Dans son analyse, O. Dubois relève notamment qu'il n'est pas rare de rencontrer des communes où le nombre de parcelles d'habitat diminue. D'une manière plus précise, ce sont les parcelles de la classe cadastrale 2C « maisons et fermes » qui sont concernées. Par commune, la diminution du nombre de parcelles se rencontre essentiellement pour les années 1983 et 1984. Toutefois, en 1998, ce sont encore 13 communes qui sont caractérisées par une décroissance. Par rapport à la réalité du terrain, une telle évolution paraît peu probable. Par contre, cette évolution s'inscrit dans l'hypothèse selon laquelle, dans ce domaine, l'Administration du Cadastre procède à une régularisation progressive (O. DUBOIS, 2001, p. 126). Même si l'essentiel des rectifications a sans doute eu lieu, il est probable qu'un certain nombre de parcelles demeurent faussement affectées à l'habitat, cela d'ailleurs, de manière étonnante, au désavantage financier des propriétaires.

A l'échelle communale, un autre symptôme de la faible qualité des données correspond à la variabilité de la taille moyenne des nouvelles parcelles affectées à l'habitat². Cette variabilité tient aux valeurs aberrantes de quelques communes. Chaque année, nous retrouvons, en effet, différentes communes caractérisées par des valeurs moyennes de plusieurs dizaines de milliers de mètres carrés. De nouveau, nous sommes ici en présence de mutations qui ne correspondent pas à un acte concret posé sur le terrain, mais bien à des rectifications administratives, sans doute liée à l'annexion de parcelles contiguës. Ce constat s'inscrit dans les conclusions d'O. DUBOIS (2001, p. 123) lorsqu'il constate que les données cadastrales tendent à surestimer l'espace urbanisé. Il s'agit là d'un élément essentiel auquel il faut apporter la plus grande attention. Il est, en effet, susceptible d'affecter les ratios calculés en vue d'apprécier l'offre potentielle. Plus précisément, il est susceptible de conduire à une sous-estimation de l'offre restant disponible.

² Entre deux années considérées, la taille moyenne des parcelles est simplement égale au rapport entre la différence en superficie et la différence en nombre de parcelles.

3.2 PREMIERE CONFRONTATION DE LA DONNEE CADASTRALE A LA CONFIGURATION DES ZONES D'HABITAT

3.2.1 Le ratio de disponibilité foncière : première présentation méthodologique

Ce sont les disponibilités en termes de zone d'habitat qui ont été confrontées aux données cadastrales sur la consommation d'espace par l'urbanisation. Une première étape méthodologique a dès lors consisté dans la quantification de la superficie des zones d'habitat inscrites aux plans de secteur. La source ayant permis cette analyse correspond à la version digitale vectorielle des plans de secteur. Pour la Région flamande comme pour la Région wallonne, la digitalisation des plans de secteur a, en effet, été réalisée pour le compte des deux administrations de l'Aménagement du territoire.

A partir de la source initiale, l'utilisation de fonctions SIG a permis de calculer la superficie de l'ensemble des zones d'habitat par entité communale (zones d'habitat au sens strict, zones d'extension et zones d'aménagement différé). A notre connaissance, il n'existe pas d'études exhaustives portant sur l'urbanisation des zones d'extension d'habitat et des ZAD. Pour autant, il est notable que le principe de l'urbanisation différée n'a en fait pas été respecté. Comme l'a par exemple révélé une étude spécifiques aux plans de secteur du Brabant wallon, certaines communes ont entamé leurs zones d'extension d'habitat alors que leurs zones d'habitat au sens strict n'étaient pas complètement occupées (ANONYME, 1994, p. 42). En conséquence, nous avons choisi de traiter l'ensemble des zones d'habitat, y compris les zones d'extension flamande et les ZAD wallonnes.

Afin d'apprécier l'offre foncière potentielle, nous avons relativisé la superficie des zones d'habitat en fonction de la superficie morphologiquement urbanisée. Ce sont ici que les données cadastrales interviennent par la construction d'un ratio : **le ratio de disponibilité foncière**. Pour ce ratio, la superficie des zones d'habitat a été placée au dénominateur et l'urbanisation selon le cadastre au numérateur. Dans cette première étape, nous n'avons considéré que les occupations cadastrales directement liées à l'habitat : les immeubles à appartements (2A1A2), les « buildings » (2B), les maisons/fermes (2C) et les annexes diverses (2DEF).

3.2.2 Première analyse cartographique

La figure VI.1 porte sur la cartographie du ratio entre la superficie consommée par l'habitat en 1999 et la superficie des zones d'habitat. Pour cette figure, au plus les ratios sont importants, au plus les terrains juridiquement urbanisables sont déjà occupés et, dès lors, non disponibles pour une nouvelle urbanisation morphologique. A la lecture de cette figure, nous relevons l'importance des disparités régionales, ainsi que la visibilité des frontières provinciales. Epinglons notamment, dans l'Est du pays, les extrêmes disparités entre, d'une part, le Limbourg et le Brabant flamand et, d'autre part, la Province de Liège et l'est du Brabant wallon. En Wallonie, il existe également d'importantes disparités inter-provinciales. Alors que les zones d'habitat du Luxembourg apparaissent sur-dimensionnées, le Hainaut semble, par contre, caractérisé par des disponibilités nettement moindres. Ces disparités régionales attestent que la réalisation des plans de secteur n'a pas été opérée de façon uniforme sur le territoire belge. Ces disparités s'expliquent sans doute par les caractéristiques des rapports de force locaux lors de l'élaboration des plans. Approfondir cette réflexion nécessiterait de s'intéresser au pouvoir d'influence des acteurs du marché foncier, aux politiques communales, aux perspectives démographiques prises en compte ainsi qu'à l'action des fonctionnaires de l'aménagement du territoire.

Merci d'intégrer la Figure VI.1

Sur le plan de l'analyse statistique, les importantes disparités régionales sont intéressantes. En effet, si nous voulons rendre compte de la manière dont le volume d'offre foncière juridique disponible influence les niveaux de prix, il est essentiel de disposer de fortes différences entre les communes. En d'autres termes, ces disparités attestent de l'intérêt de la démarche et du potentiel méthodologique. Toutefois, les caractéristiques de la figure VI.1 atteste également d'importants biais quant à l'utilisation du ratio considéré. A ce propos, il est nécessaire de développer les deux thématiques de la population dispersée et des faibles valeurs relatives aux principales communes urbaines.

3.2.2.1 Le rôle de la population dispersée

Suite à la réalisation de la figure VI.1, la première surprise fut de constater que, pour certaines entités communales, la superficie occupée par la seule fonction résidentielle est plus importante que la superficie totale des zones d'habitat. Cette situation s'explique tout d'abord par l'urbanisation mise en place en dehors des zones d'habitat. Afin d'en rendre compte, nous avons analysé la relation entre les valeurs du ratio de disponibilité foncière et la part de population dispersée, c'est-à-dire, en termes de statistiques démographiques, la part de la population vivant en dehors des noyaux d'habitat³. Cette analyse permet de vérifier que certains sous-espaces sont à la fois caractérisés par une importante population dispersée et par de hautes valeurs du ratio « superficie consommée par l'habitat / superficie des zones d'habitat », principalement : le Westhoek, la Flandre sablonneuse, la Flandre sablo-limoneuse, le Hageland, le Nord-Est du Limbourg, le Nord de la Campine anversoise et l'Ouest du Brabant flamand. Toutefois, le lien entre ces deux variables n'est pas automatique. Il existe en effet des communes caractérisées par une importante population dispersée et par un faible ratio, notamment dans le Pays de Herve et en Ardennes du Nord-Est.

La relation entre les valeurs du ratio de disponibilité foncière et la part de la population dispersée a été analysée lors de différentes années de référence. Ce traitement montre que, par rapport aux comparaisons établies sur base d'années plus récente (1991 et 1999), ce sont les données de 1981 qui déterminent la relation la plus robuste. Ce constat tend à montrer que c'est le semis de population traditionnel plutôt que la récente périurbanisation diffuse qui génère de hauts ratios.

Le graphique VI.2 a été construit avec l'objectif de croiser les deux variables de la part de population dispersée et du ratio entre la superficie cadastrale occupée par l'habitat et la superficie des zones d'habitat. Il démontre que le ratio a tendance à augmenter lorsque la part de la population dispersée s'accroît. Il atteste aussi du caractère non systématique de cette relation. Au total, nous relevons que lorsque la part de population dispersée augmente, c'est la variabilité du ratio qui s'accroît : il y a « hétéroscédasticité ».

3.2.2.2 Les faibles valeurs des principaux centres urbains

La distribution spatiale du ratio de disponibilité foncière échappe au modèle radio-concentrique. Les disparités sont régionales plutôt que déterminées par la centralité urbaine. Contrairement à une hypothèse vraisemblable, les communes des principaux centres urbains ne sont pas caractérisés par des ratios importants. C'est même parfois la situation inverse qui prévaut, notamment pour les entités de Bruges, Gand, Courtrai, Anvers, Hasselt-Genk ou Charleroi (Figure VI.1). Trois éléments méthodologiques sont susceptibles d'expliquer cette situation : la répartition des fonctions urbaines non résidentielles dans les zones d'habitat, l'importance des superficies non cadastrées dans les villes et la configuration des zones d'habitat linéaires.

³ Les précisions méthodologiques sont développées dans J.-M. HALLEUX ET AL., 1998.

graphique VI.2

Lors de la construction du ratio, nous n'avons pris en compte que la seule fonction résidentielle. Or, d'autres activités urbaines connexes (la fonction scolaire, le commerce, le bureau,...) sont localisées dans les zones d'habitat. De même, les zones d'habitat intègrent également de vastes superficies non cadastrées (les voies publiques, les places, les chemins de fer, les principaux cours d'eau,...). Puisque ces deux types d'occupations sont fortement représentées dans les tissus urbains, la méthode utilisée conduit à sous-estimer le ratio de disponibilité au sein des principales communes urbaines.

Une difficulté méthodologique supplémentaire provient de la non-adéquation entre les limites parcellaires et les limites des zones du plan de secteur. Cet élément conduit, comme les constructions implantées en dehors des zones d'habitat, à une surestimation du ratio de disponibilité foncière. En effet, il n'est pas rare de rencontrer des zones d'habitat linéaires sur 50 mètres de part et d'autres des voiries. Or, les jardins des immeubles résidentiels sont fréquemment caractérisés par une profondeur plus importante. Comme il est probable que ce type de situation se rencontre essentiellement en dehors des noyaux urbains, il s'agit là d'un nouveau facteur susceptible d'expliquer les faibles valeurs des ratios relatifs aux principales communes urbaines. De même, il s'agit également d'un élément susceptible d'expliquer les hautes valeurs des communes caractérisées par un habitat traditionnellement dispersé.

3.3 L'OPERATIONNALISATION DU RATIO DE DISPONIBILITE FONCIERE

Différentes corrections ont été apportées afin d'opérationnaliser le ratio de disponibilité foncière. Tout d'abord, afin de rendre compte des spécificités urbaines, nous avons intégré d'autres activités que la seule fonction résidentielle et les superficies non cadastrées ont été prises en compte. La réflexion méthodologique nous a ensuite poussé à construire une analyse critique des données cadastrales, cela par l'analyse du standard d'habitat et du standard d'urbanisation non résidentielle. Un dernier traitement a ensuite consisté dans la prise en compte de la population dispersée.

3.3.1 Les spécificités urbaines

3.3.1.1 Choix des fonctions urbaines connexes

Afin d'améliorer le ratio de disponibilité foncière, il est nécessaire de prendre en compte d'autres fonctions urbaines que la seule résidence. Pour ce faire, nous avons sélectionné différentes occupations cadastrales susceptibles d'être préférentiellement localisées dans les zones d'habitat ; ont été considérés : les immeubles de bureaux (2I), les bâtiments publics (2L) et d'utilité publique (2M), ainsi que les parcelles et bâtiments liés à l'enseignement et à la culture (2O), à l'aide sociale et à la santé (2N), au commerce (2JK) et aux cultes (2P).

Certaines classes cadastrales liées à des occupations urbaines n'ont pas été sélectionnées. Il s'agit des ateliers industriels (2G), des bâtiments de stockage (2H) et des parcelles occupées par une activité de loisirs ou de sports (2Q). Bien qu'il n'existe pas de données chiffrées sur la répartition de ces fonctions au sein des différentes zones du plan de secteur, il est probable que, pour ces rubriques cadastrales, les implantations les plus importantes sont situées dans des zones spécifiques (industrielles, de services, d'équipement communautaire).

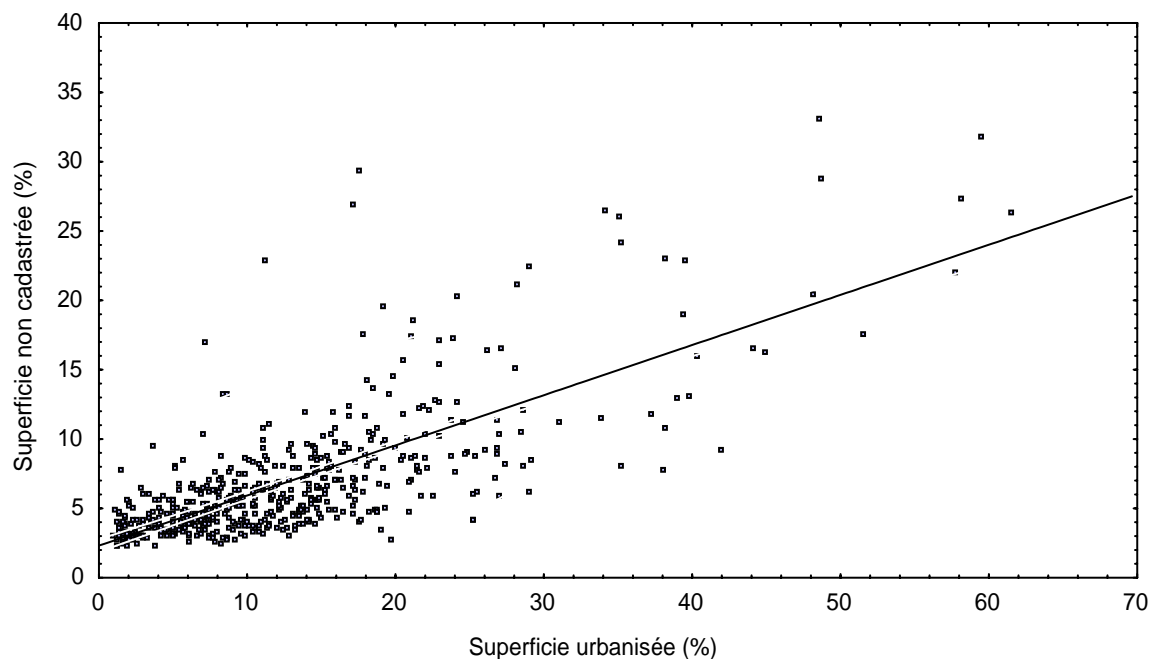
3.3.1.2 La prise en compte des superficies non cadastrées

Le graphique VI.3 représente la droite de régression entre la part de terrains non cadastrés et la part de terrains affectés à l'urbanisation⁴. Ce graphique atteste que la production de l'urbanisation morphologique entraîne une multiplication des superficies non cadastrées. En d'autres termes, l'urbanisation implique la fragmentation du territoire et la multiplication des voiries. Les résultats de la régression tendent à montrer que, par unité de superficie affectée à une activité urbaine, un tiers supplémentaire se voit affecté à la rubrique « non cadastrée ». Cette analyse quantitative corrobore par exemple le constat empirique réalisé auprès de promoteurs fonciers quant à l'importance des espaces publics au sein d'un périmètre de lotissement. Dans le cadre d'une opération de lotissement avec ouverture de voirie, on considère, en effet, que le nombre de m² nets des lots à vendre ne représente que les deux tiers du nombre de m² bruts du périmètre de lotissement.

Afin de prendre en compte l'importance des superficies non cadastrées au sein des tissus urbains, nous avons analysé les relations entre les trois affectations prises en compte : les parcelles cadastrées urbanisées, les parcelles cadastrées non urbanisées et les terrains non cadastrés. Cette analyse a conduit à ventiler les superficies non cadastrées en fonction d'une clé de répartition communale, cela sur base des valeurs moyennes qu'une unité de surface urbanisée génère en nouvelle superficie non cadastrée. Les superficies non cadastrées dont l'existence résulte du processus d'urbanisation ont ensuite été sommées aux superficies urbanisées.

Graph. VI.3 : Urbanisation morphologique et superficie non cadastrée

$$y = 2,313 + 0,362 x + \text{eps} \quad (R^2 = 0,55)$$



⁴ N'ont été considérées que les classes cadastrales portant sur le logement et les fonctions connexes telles que définies ci-dessus en fonction de la localisation préférentielle au sein des zones d'habitat.

3.3.2 Contrôle qualitatif des données cadastrales

3.3.2.1 Le standard d'habitat

Afin de procéder au contrôle qualitatif des données cadastrales, nous avons confronté l'ensemble des superficies occupées par l'habitat au volume de population, cela par la construction, au niveau communal, du standard d'habitat. Le **standard d'habitat** représente le nombre moyen de mètre carré de superficie résidentielle par habitant. Vu les caractéristiques des données cadastrales, il s'agit d'une superficie au sol et non d'une superficie plancher.

La figure VI.2 représente, pour l'ensemble du pays et à l'échelle communale, le standard d'habitat au 1^{er} janvier 1999. On y vérifie que les centres urbains sont caractérisés par un standard d'habitat relativement faible. Au niveau national, ce sont les grandes villes qui sont caractérisés par les valeurs les plus faibles. Ce sont d'ailleurs les communes bruxelloises qui, dans ce domaine, battent les records. Le constat que les centres urbains traditionnels sont caractérisés par des standards d'habitat relativement faibles se vérifie également au niveau sous-régional, par exemple au sud du sillon Sambre-et-Meuse où les principaux centres urbains se dégagent des communes voisines. Différents pôles peuvent ainsi être épinglés sur base d'une valeur relativement faible, par exemple Thuin, Dinant, Marche ou Malmedy.

Afin d'apprécier la relation entre le standard d'habitat et le degré d'urbanisation, nous avons procédé à une analyse de régression. Nous avons choisi le logarithme de la densité de population comme variable indépendante devant rendre compte de la variabilité du standard d'habitat. Le graphique VI.4 représente cette régression. Il présente également l'ellipse d'intervalle de prévision à 90 %. Ce type d'ellipse décrit la zone dans laquelle on s'attend à trouver une nouvelle observation avec une certaine probabilité, ici de 90 %. Pour cette régression, le coefficient de régression est significatif ($p < 0,001$) et le coefficient de détermination est de 53 % ($R^2 = 0,53$), ce qui est une valeur très importante pour une régression simple.

En dépit de la bonne relation, certaines communes sont caractérisées par des résidus importants, notamment pour les valeurs les plus élevées du standard d'habitat. Le constat que certaines communes sont caractérisées par des résidus importants est primordial du point de vue du contrôle qualitatif car cela montre que, pour certaines entités communales, la statistique cadastrale est sans doute biaisée. De manière pragmatique, nous avons choisi d'utiliser la valeur des résidus pour épingler – et ensuite éliminer – les communes problématiques. Par rapport à l'objectif général qui est d'apprécier comment la variabilité de l'offre foncière potentielle est susceptible de rendre compte des niveaux de prix pratiqués, il est en effet capital de ne pas altérer le modèle par la prise en compte de communes pour lesquelles il est impossible de préciser un ordre de grandeur quant à la disponibilité en terrains vierges affectés en zone d'habitat.

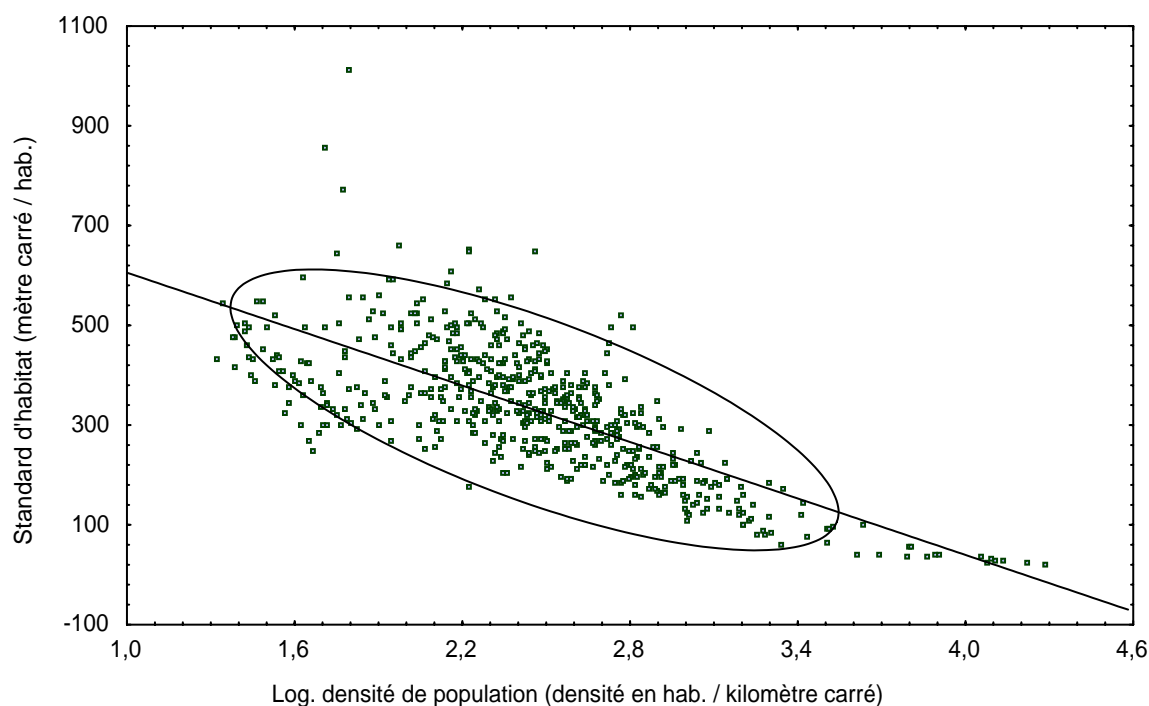
Au regard de la distribution statistique et de la répartition spatiale des résidus, nous avons choisi d'éliminer 27 communes pour lesquelles les résidus sont supérieurs à 150 m²/hab. La figure VI.3 porte sur la cartographie des résidus et permet l'identification des communes éliminées. Signalons que parmi les communes ayant obtenu des résidus positifs, toutes les entités situées au-delà de l'ellipse d'intervalle de prévision ont été éliminées.

Page avec la carte du Standard d'habitat

Figure VI.2

Si nous n'avons pas choisi d'éliminer les communes aux résidus négatifs, c'est parce qu'il est probable que, dans ce sens, les principaux écarts résultent des limites du modèle de régression plutôt que de la qualité de l'information cadastrale. Systématiquement, les communes caractérisées par des forts résidus négatifs sont des communes de très faible densité (entre 1,3 et 2,0 du logarithme de la densité, soit approximativement entre 20 et 100 hab./km²). Dans ces entités, même si l'écart par rapport à la valeur attendue est important, le standard d'habitat reste élevé, ce qui tend à montrer que pour les très faibles densités, la relation calculée entre le standard d'habitat et la densité de population perd de sa significativité. Ce constat statistique révèle qu'en deçà d'une certaine densité, les populations n'éprouvent plus le besoin d'accroître le standard d'habitat.

Graph. VI.4 : Standard d'habitat et densité de population



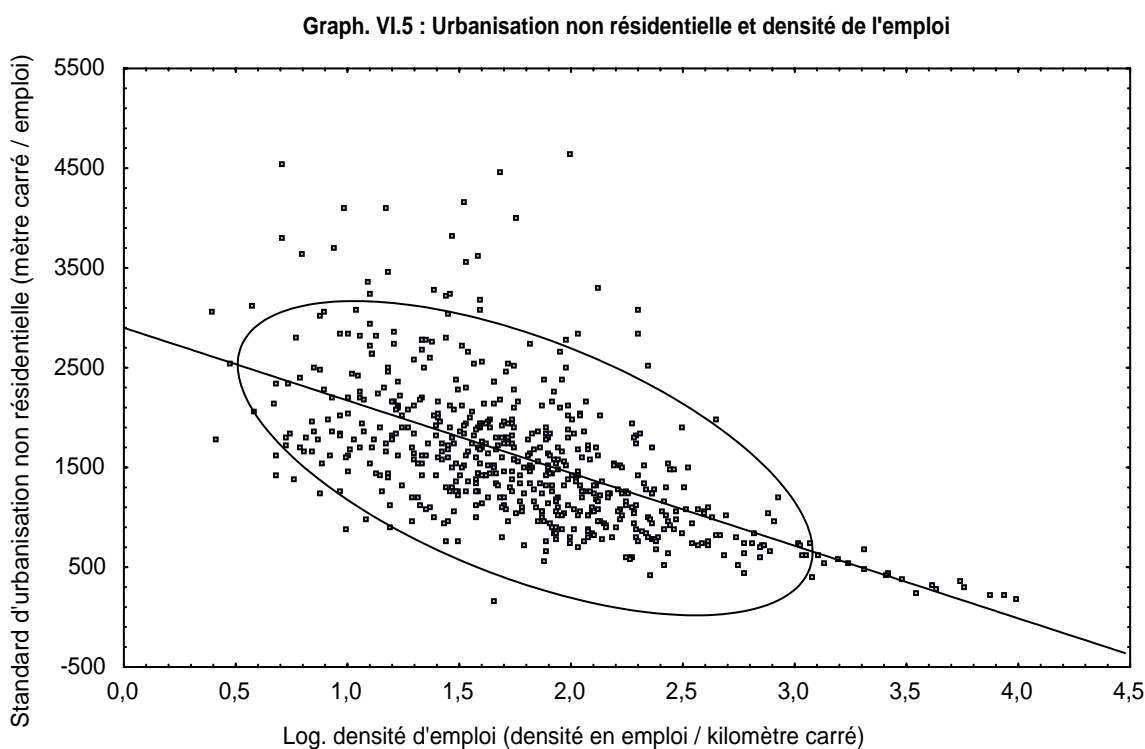
Page avec la carte des résidus entre le Standard d'habitat et le log. de la densité de population.

Figure 3

3.3.2.2 Le standard d'urbanisation non résidentielle

L'analyse critique des données cadastrales atteste que la surestimation des espaces urbanisés ne concerne pas que la seule fonction résidentielle. En conséquence, nous avons également appliqué un contrôle de qualité pour les données portant sur les fonctions urbaines connexes à la résidence. Rappelons que ces fonctions ont été précisées sur base des catégories cadastrales susceptibles d'être préférentiellement localisées au sein des zones d'habitat⁵.

La première étape a consisté dans la construction d'un standard d'urbanisation non résidentielle. Il a été calculé sur base du quotient entre la superficie cadastrale – concernée par les fonctions connexes considérées – et le volume de l'emploi communal au lieu de travail. Pour des raisons de disponibilités statistiques, nous avons été contraint d'utiliser le volume d'emploi tel qu'il a été calculé à partir du Recensement INS de 1991. Le standard d'urbanisation non résidentielle a ensuite été intégré dans une régression. C'est ici le logarithme de la densité de l'emploi qui a été utilisé comme variable indépendante. Le graphique VI.5 représente la droite de régression afférente, ainsi que l'ellipse d'intervalle de prévision à 90 %.



⁵ Ont été considérés : les immeubles de bureaux (2I), les bâtiments publics (2L) et d'utilité publique (2M), ainsi que les parcelles et bâtiments liés à l'enseignement et à la culture (2O), à l'aide sociale et à la santé (2N), au commerce (2JK) et aux cultes (2P).

Bien que caractérisée par un pouvoir explicatif moindre que la régression construite pour les données liées à la fonction résidentielle, la régression relative aux emplois et aux fonctions connexes demeure significative. Plus précisément, le coefficient de régression est largement significatif ($p < 0,001$) et le coefficient de détermination est de 35 % ($R^2 = 0,35$).

Afin de spécifier quelles communes sont affectées par une surestimation de la donnée cadastrale, nous avons procédé à une analyse de la distribution statistique, ainsi qu'à une cartographie analytique. Ces analyses nous ont conduit à supprimer 43 communes pour lesquelles les résidus sont positifs et supérieurs à 1000 m²/emploi. Parmi ces communes, nous trouvons différentes localités ayant accueilli des implantations militaires (Bütgenbach, Amay, Grâce-Hollogne, Brasschaat,...), ce qui renvoie au constat que le Cadastre intègre les terrains militaires dans l'espace urbanisé (S. SCHMITZ ET C. CHRISTIANS, 1998, p. 10).

La figure VI.4 porte sur la cartographie des résidus et la figure VI.5 sur l'identification des entités communales considérées comme affectées par des biais trop importants. Au total, le contrôle qualitatif a conduit à l'identification de 70 communes problématiques, 27 en raison d'un standard d'habitat excessif, 43 en raison d'un standard d'urbanisation non résidentielle excessif.

3.3.3 L'influence de la population dispersée

La problématique de la population dispersée a déjà été commentée. Il est essentiel d'y revenir puisque, comme cela a été relevé, une importante population dispersée peut conduire à une surestimation de l'occupation des zones potentiellement urbanisables.

Le graphique VI.6 a été construit sur la même base que le graphique VI.2. Ils portent tout deux sur la part de la population dispersée en 1981 et sur le ratio de disponibilité foncière. Deux différences majeures sont toutefois à relever par rapport au graphique antérieur. D'une part, le graphique VI.6 ne reprend pas les communes ayant été éliminées suite à l'analyse qualitative des données cadastrales ; rappelons que cette opération a conduit à l'élimination de 70 communes. Une seconde différence provient de la variable « ratio de disponibilité ». C'est en effet un nouveau ratio qui a été pris en compte, un nouveau ratio intégrant les superficies des différentes fonctions connexes et des terrains non cadastrés susceptibles d'être situés au sein des zones d'habitat.

Par rapport au graphique VI.2, il est satisfaisant de constater que la relation entre le ratio de disponibilité et la part de population dispersée apparaît moins clairement. L'opérationnalisation a dès lors permis de résoudre une partie substantielle des difficultés méthodologiques. Toutefois, la régression réalisée sur ces variables montre que, même si elle est moins nette, la relation n'en reste pas moins significative. Nous avons dès lors choisi d'utiliser la droite de régression dans la construction du ratio final, cela par la prise en compte de sa pente. Les valeurs du ratio ont donc été diminuées en fonction de la part de population dispersée, de manière proportionnelle, en considérant qu'une croissance de 1 % de la population dispersée détermine un accroissement du rapport de disponibilité foncière de 0,951 %. En terme graphique, la transformation peut donc s'assimiler à une rotation.

Page avec

Fig 4 : carte des résidus entre le Standard d'urb. non résidentielle et le log. de la densité de l'emploi.

Fig 5 sur les communes éliminées.

Graphique VI.6. Dispersion.2

3.4 PRESENTATION FINALE DU RATIO DE DISPONIBILITE FONCIERE

La figure VI.6 présente la version finale du ratio de disponibilité foncière. Rappelons que par rapport à la première version, la variable rend désormais compte des fonctions urbaines connexes à l'habitat, des superficies non cadastrées et de l'habitat dispersé. Pour les communes dont les données cadastrales sont apparues problématiques au travers de l'analyse qualitative (70 communes identifiées), nous avons là procédé à une nouvelle estimation en calculant la moyenne des valeurs relatives aux communes contiguës. Cette méthode se justifie en raison de la distribution spatiale de la variable. En effet, comme cela a précédemment été relevé, la variabilité s'explique avant tout par une composante régionale ou provinciale plutôt que par une composante spécifiquement communale. En d'autres termes, l'autocorrélation spatiale est très forte et les valeurs communales sont très largement dépendantes des valeurs des communes voisines (contiguës).

A l'exception de la situation dans les deux provinces de Flandre occidentale et de Flandre orientale, la cartographie du ratio de disponibilité foncière semble désormais cohérente. Certes, nous sommes toujours en présence de forte disparité régionale et provinciale, ce qui confirme l'idée selon laquelle les plans de secteur ont été réalisés de manière extrêmement variable (il apparaît notamment que les planificateurs flamands ont été nettement moins généreux que leurs homologues wallons en zones juridiquement urbanisables). Toutefois, les pôles urbains se dégagent désormais de leur environnement proche par des valeurs plus élevées, signes d'une offre potentielle relativement moins importante.

Afin de rendre compte des spécificités flandriennes (Flandre occidentale et Flandre orientale), c'est sans doute la problématique des constructions situées hors zone d'habitat et construite sans autorisation qu'il faut relever. Pour l'entièreté de la Flandre, on estime qu'il existe approximativement 200000 maisons sises hors zone habitable. Selon les techniciens, il apparaît également que cette problématique concerne essentiellement les deux provinces de Flandre occidentale et de Flandre orientale. Ces constats sont en tout cas cohérents avec les résultats de nos calculs puisque de très nombreuses communes de l'Ouest de la Région flamande sont caractérisées par des ratios très élevés. Naturellement, dans un tel contexte où l'urbanisation n'est pas limitée aux zones d'habitat, nos investigations sont sans objet. Il est bien sûr inutile d'analyser les relations entre le fonctionnement des marchés fonciers et la configuration des zones juridiquement urbanisables lorsqu'une part significative de l'urbanisation morphologique se développe en dehors de leurs limites.

Pour les autres provinces flamandes, les résultats s'inscrivent dans les conclusions de P. SAEY ET AL. (1999) selon lesquelles le Limbourg a été doté des zones d'habitat les plus vastes. En Wallonie, les données tendent à vérifier que les planificateurs hennuyers ont été plus stricts que leurs collègues de l'Est de la région, que ce soit dans le Luxembourg ou en Province de Liège. Dans le Brabant wallon, il est intéressant de noter le différentiel entre l'Ouest et l'Est de la province. Ce différentiel tend à montrer que les deux plans de secteur de Nivelles et de Wavre n'ont pas été réalisés sur les mêmes bases.

Figure 6 : ration final de disponibilité foncière

4. L'OFFRE JURIDIQUE POTENTIELLE ET LES NIVEAUX DE PRIX : ANALYSES QUANTITATIVES

4.1 INTRODUCTION MÉTHODOLOGIQUE

4.1.1 Le questionnement et la méthode

Disposant désormais d'une mesure des potentialités inscrites dans les plans de secteur, il devient possible de croiser cette variable aux informations disponibles sur les marchés. Rappelons que notre objectif est de préciser comment cette composante de la configuration des zones d'habitat (l'offre juridique potentielle) contribue à la formation des niveaux fonciers. Parallèlement, nous nous interrogerons sur l'échelle de fonctionnement des marchés. A l'heure de la révision des plans de secteur, de la décentralisation et de l'ancrage communal, il est en effet opportun de vérifier si les mécanismes de marché n'obligent pas à intervenir à l'échelle du bassin résidentiel plutôt qu'à l'échelle communale.

La réponse à ces questions passe par l'application des méthodes de l'économétrie spatiale. Ce sont en effet des régressions multiples pratiquées sur des données spatialisées qui vont nous permettre d'inférer le maximum d'informations des données disponibles. Ce travail quantitatif s'enrichissant de la méthode comparative, les données wallonnes seront confrontées à la situation flamande.

4.1.2 La nécessaire différenciation Flandre-Wallonie

Les figures VI.7 et VI.8 portent sur le niveau de prix pratiqués sur le marché des terres à bâtir. Elles représentent, en euros constants de 1998, le prix moyen des biens échangés au mètre carré, cela respectivement pour les années 1977-1978-1979 et 1998-1999. Les évolutions régionales entre ces deux périodes ont également été représentées (figures VI.9 et VI.10). Les données cartographiées proviennent de l'Institut National de Statistique qui, chaque année, publie un volume consacré aux transactions sur les biens fonciers et immobiliers. La source initiale utilisée par l'INS correspond à l'Administration de l'Enregistrement.

Les figures VI.7 et VI.8 attestent du différentiel entre la Flandre et la Wallonie. Il est en effet manifeste que les niveaux de prix pratiqués en Flandre sont sans commune mesure avec les prix pratiqués en Wallonie, où seule la partie centrale du Brabant wallon affiche des niveaux comparables aux valeurs flamandes. En outre, ce différentiel nord-sud s'est clairement renforcé lors des deux dernières décennies. En Wallonie, nombre de communes ont été caractérisées par une diminution des niveaux de prix (en euros constants), alors qu'en Flandre les hautes valeurs se sont diffusées sur la quasi-totalité du territoire, principalement à partir de Bruxelles et d'Anvers, mais également à partir de Gand ou de la côte vers Bruges.

Afin d'analyser les relations entre la configuration des plans de secteur et les niveaux de prix pratiqués sur le marché des parcelles à urbaniser, ce sont deux analyses régionales qui seront réalisées. Plutôt qu'un seul traitement statistique portant sur l'ensemble de la Belgique, nous différencierons les analyses flamandes des analyses wallonnes. Comme en atteste notamment les niveaux de prix, les logiques de fonctionnement des marchés apparaissent très différentes au Nord et au Sud du pays. En outre, nous verrons lors de l'analyse statistique que la composante de la délimitation des zones d'habitat ne produit pas les mêmes effets dans les deux régions.

Figures VI.7 et VI.8

Figures VI.9 et VI.10

4.1.3 La variable à modéliser

4.1.3.1 La variabilité du prix en fonction de la superficie

Afin de rendre compte des niveaux de prix pratiqués sur le marché foncier, il est essentiel de tenir compte de la superficie des terrains échangés, cela pour différentes raisons. Une première raison générale correspond au phénomène de la marginalité décroissante du prix au mètre carré. En effet, on observe que lorsque la superficie des terrains échangés augmente, le prix marginal du mètre carré est positif, mais inférieur au prix moyen. En d'autres termes, au plus les parcelles sont vastes, au plus le prix total sera élevé et le prix par mètre carré faible (pour la vérification de cet élément en Wallonie, voir par exemple : C. VANDERMOTTEN ET AL., 1996, p. 27 ; O. GRANVILLE, 1998, p. 279).

Le phénomène de la marginalité décroissante est à mettre en parallèle avec l'existence de deux marchés fonciers distincts. Comme cela a précédemment été relevé (partie 6.2.1.3), il existe, d'une part, un marché pour les terrains à aménager et, d'autre part, un marché pour les parcelles viabilisées. Sur le marché des parcelles viabilisées, la composante demande correspond au futur bâtisseur (particulier ou promoteur) et la composante offre au promoteur-lotisseur. Par contre, sur le marché des terrains à aménager, c'est le promoteur foncier qui exerce une demande auprès d'un premier offreur, le propriétaire foncier initial. Les prix pratiqués sur ces deux marchés sont très différenciés. Le marché des terrains à viabiliser portant essentiellement sur de grands terrains, le niveau des transactions y sera très élevé, mais le prix au mètre carré relativement faible. Par contre, lorsque les « candidats-constructeurs » achètent une parcelle, la superficie est en général moins importante, ce qui renvoie à un prix total moins élevé, mais à un prix au mètre carré majoré des charges de viabilisation et du profit du promoteur-lotisseur.

4.1.3.2 Le choix de la variable finale

Pour construire les modélisations portant sur l'impact de la disponibilité de l'offre sur les niveaux de prix, nous avons choisi de rendre compte de la variabilité du prix des parcelles et non du prix par mètre carré. Ce choix se justifie par l'objet de l'analyse qui consiste à différencier la prépondérance des caractéristiques de l'offre et de la demande dans la formation des niveaux de prix. En effet, s'il s'agit de relativiser les niveaux de prix pratiqués par rapport aux capacités financières des demandeurs, il est plus judicieux de tenir compte du montant déboursé lors des transactions plutôt que du montant du mètre carré.

Comme l'INS, le bureau de consultance STADIM diffuse des données portant sur les marchés fonciers. Ces données qui sont disponibles à l'échelle communale sont, tout comme les données publiées par l'INS, construites à partir des informations en provenance de l'Administration de l'Enregistrement. Par rapport à l'INS, STADIM désagrège les transactions selon les superficies, ce qui permet notamment de fournir une première distinction entre les terrains équipés et les terrains à viabiliser (J.-M. HALLEUX, 1999, p. 66). Plus précisément, STADIM désagrège les données générales en 6 catégories : moins de 90 m², de 90 à 180 m², de 180 à 360 m², de 360 à 720 m², de 720 à 1500 m², plus de 1500 m².

Bénéficiant de la désagrégation sur les superficies, nous avons choisi de n'analyser que les transactions afférentes aux superficies comprises entre 360 et 1500 m². Désireux de traiter les données les plus récentes tout en bénéficiant d'un nombre suffisamment important de transactions, nous avons également choisi d'agréger les données de 1999 et de 2000, cela en tenant compte de l'inflation puisque l'unité de mesure de la variable est l'euro constant (valeur de 1998).

Afin de préciser les ordres de grandeur, signalons que la valeur moyenne de la variable considérée est de 23 000 euros pour la Wallonie et de 52 000 euros pour la Flandre. Les figures VI.11 et VI.12 permettent également de prendre la mesure de la distribution spatiale de la variable. Au niveau wallon, on retrouve notamment les principales zones de fortes pressions foncières que sont la zone sous orbite bruxelloise, la région d'Arlon et l'Est de la Province de Liège.

4.1.4 La construction des différents modèles

L'échelle de traitement des données correspond à la région. Comme nous l'avons précisé, ce sont les deux territoires de la Région wallonne et de la Région flamande qui vont faire l'objet des analyses. Pour sa part, l'échelle d'observation correspond à l'échelle communale. L'objectif consiste donc à utiliser des variables explicatives (indépendantes) pour rendre compte de la variabilité du prix des parcelles par commune.

Dans une première approche, nous ne prendrons en compte que les deux composantes de l'offre et de la demande. Dans une seconde approche, d'autres variables seront intégrées, ce qui permettra de dresser une modélisation finalisée. Deux versions de la modélisation finalisée seront construites, une première version traditionnelle non-autorégressive et, ensuite, une version autorégressive. Comme nous le verrons ci-dessous, une modélisation autorégressive consiste à intégrer la variable dépendante (à expliquer) parmi les variables indépendantes (explicatives).

4.2 INTÉGRATION DES CARACTÉRISTIQUES DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE

4.2.1 Les variables explicatives et l'échelle de traitement

Une première analyse a consisté dans l'étude des relations entre le prix des parcelles et les deux composantes de l'offre et de la demande. Différentes variables ont été construites pour rendre compte de ces composantes. Pour l'offre, nous avons utilisé le ratio de disponibilité foncière. Pour la demande, ce sont des données fiscales sur les revenus qui ont été traitées. La source originelle des statistiques fiscales correspond à l'ensemble des déclarations à l'impôt sur les personnes physiques (IPP). C'est en fait le Ministre des Finances qui transmet chaque année à l'INS l'ensemble des informations ayant servi au calcul de l'impôt. A titre d'illustration, nous avons réalisé les figures VI.13 et VI.14 qui représentent le revenu moyen par habitant pour les deux années de 1998 et de 1977. Relevons simplement que par rapport à la variable du prix des terres à bâtir, cette variable du revenu moyen présente une distribution spatiale différenciée, ce qui atteste que la composante « revenu » ne peut, à elle-seule, rendre compte complètement des mécanismes de formation des niveaux de prix.

Pour l'offre comme pour la demande, il est utile de s'interroger sur l'échelle à laquelle les variables explicatives doivent être construites. Une première réponse consiste à considérer que les données sont à construire à l'échelle d'observation, c'est-à-dire, pour l'analyse qui nous occupe, à l'échelle communale. Pour autant, il faut constater que l'échelle de fonctionnement des marchés ne correspond pas nécessairement à l'échelle communale. En effet, lors des processus de transaction, les demandeurs sont susceptibles de choisir entre différentes communes et les offreurs sont susceptibles d'utiliser des points de comparaison relatifs à des espaces supra-communaux. C'est afin de préciser cette problématique que nous avons choisi de construire des données à l'échelle des bassins fonciers.

figures VI.11 et VI.12

figures VI.13 et VI.14

La délimitation des bassins fonciers ne faisant l'objet d'aucun consensus à l'échelle nationale, notre démarche exploratoire s'est appuyée sur la délimitation des bassins d'emploi belges (Y. DE WASSEIGNE ET AL., 2000). La délimitation des bassins d'emploi a été réalisée grâce aux données du recensement de 1991 sur les migrations pendulaires de travail. C'est une classification hiérarchique ascendante qui a alors été utilisée, ce qui « correspond à la constitution d'un arbre organisant, de manière hiérarchisée, les relations entre toutes les communes du pays » (Y. DE WASSEIGE ET AL., 2000, p. 6). Ce traitement a conduit à sélectionner 47 pôles d'emplois dont l'assemblage des zones de recrutement couvre la totalité du Royaume. Le bassin le plus important correspond au bassin de Bruxelles. Il intègre 123 communes et il est le seul qui exerce une influence significative sur les trois régions du pays. Afin d'intégrer le bassin bruxellois originel dans les analyses différenciées entre la Flandre et la Wallonie, nous avons réparti les communes concernées en fonction de leur appartenance régionale, ce dont a résulté la scission du bassin originel en deux nouveaux bassins⁶. Après Bruxelles, suivent ensuite en importance les bassins d'Anvers et de Liège, comptant respectivement 63 et 56 communes. En « bas » de classement, nous trouvons différents pôles locaux rayonnant sur trois communes (Aarschot, Ath, Mol et Vielsam)⁷.

La prise en compte des pratiques spatiales quotidiennes justifie l'assimilation des bassins d'emplois aux bassins fonciers. En effet, lors des processus de comparaison afférents au choix d'une parcelle, ce sont les obligations relatives aux pratiques de mobilité quotidiennes qui vont déterminer l'extension maximale des territoires sélectionnables (J.-M. HALLEUX, 2001). Pour de nombreuses personnes, c'est dès lors l'obligation journalière de se rendre sur son lieu de travail qui va fixer les limites de la zone au sein de laquelle la parcelle « à bâtir » pourra être choisie.

Concernant les caractéristiques de l'offre, la variable par bassin a été construite sur base des ratios des différentes communes y étant intégrées. Pour chaque bassin, nous avons construit une moyenne où les valeurs communales ont été pondérées en fonction de la superficie de l'entité.

Pour rendre compte des caractéristiques de la demande, nous avons utilisé deux variables issues des statistiques fiscales sur les revenus. Ce sont les dernières données disponibles qui ont été utilisées, c'est-à-dire les données portant sur l'exercice fiscal de 1999 (revenus de 1998).

Au niveau communal, c'est la valeur du troisième quartile (de la population statistique des déclarations) qui a été choisie. Cette variable a donné de meilleurs résultats que la moyenne et que la médiane, ce qui tend à montrer que le prix pratiqué sur le marché des terrains à bâtir dépend des capacités financières des populations locales les plus favorisées. Il s'agit là d'une conclusion cohérente avec les informations disponibles sur le profil des ménages qui alimentent le marché de la construction neuve (O. DUBOIS, 2001).

Au niveau du bassin, l'obligation de procéder à des sommations nous a poussé à l'utilisation d'une moyenne, en l'occurrence le revenu moyen par ménage sociologique. Cet indicateur correspond simplement au résultat de la division entre le total des revenus déclarés dans les différentes communes d'un bassin et le nombre de ménages y résidant.

4.2.2 La régression intégrant les seules variables liées au revenu

Une première régression a été construite pour les seules variables afférentes aux revenus. Pour la Flandre et la Wallonie, l'exercice consiste donc à rendre compte de la variabilité du prix des parcelles par les deux variables du troisième quartile au niveau communal et du

⁶ Remarquons que les 19 communes de la Région de Bruxelles-Capitale n'ont pas été prises en compte.

⁷ La cartographie des bassins et les détails méthodologiques ont été publiés par le SES de la Région wallonne (Y. DE WASSEIGE ET AL., 2000).

revenu moyen par ménage au niveau du bassin. L'objectif de ce traitement n'est pas de construire un modèle finalisé, mais plutôt de rendre compte du pouvoir explicatif de la composante « demande » et, parallèlement, d'identifier les territoires marqués par une pression foncière élevée par rapport au pouvoir d'achat local.

Le traitement statistique donne des résultats fortement différenciés entre la Flandre et la Wallonie. Un indicateur de ces disparités correspond au coefficient de détermination. Pour la Wallonie, les deux seules variables liées au revenu rendent compte de 58 % de la variance ($R^2 = 0,58$), ce qui est élevé pour une régression multiple ne comptant que deux variables explicatives. Par contre, à la régression afférente à la Flandre correspond un coefficient de détermination nettement moindre, de 34 % ($R^2 = 0,34$). En d'autres termes, les prix fonciers pratiqués en Wallonie sont plus directement dépendants des revenus qu'en Flandre où leur formation semble répondre à des logiques plus complexes. Ce constat renforce l'idée selon laquelle les mécanismes de marchés sont différenciés entre le Nord et le Sud du pays.

Les figures VI.15 et VI.16 représentent les résidus des régressions n'intégrant que les seules variables liées au revenu. Pour la Flandre, c'est la Province d'Anvers qui est touchée par les résidus les plus importants. Par contre, bien que caractérisé par des prix très élevés, le Brabant flamand n'est pas affecté par de tels résidus. Alors que les prix pratiqués dans ces deux provinces sont similaires, les brabançons bénéficient de revenus plus élevés, ce qui explique que lorsque l'on tient compte du pouvoir d'achat, l'effort financier moyen lié à l'acquisition d'une parcelle est, par rapport au ménage anversoise, moindre pour le ménage brabançon.

Différentes zones « d'effort foncier » existe également en Wallonie. Nous y retrouvons l'Est de la Province de Liège, depuis le Nord de la Communauté germanophone jusque Verviers, l'agglomération liégeoise, la partie occidentale du Brabant wallon et le Nord-Est du Hainaut. Pour cette partie du Hainaut, les hauts résidus résultent d'un processus de diffusion qui, depuis le Brabant wallon, touche ici des communes économiquement moins favorisées. En d'autres termes, l'extension spatiale des hauts niveaux fonciers générés par la logique bruxelloise est plus importante que l'extension spatiale de la redistribution périurbaine des hauts revenus (Figure VI.13).

Nous constatons que les espaces caractérisés par des résidus peu élevés correspondent généralement à des territoires où la disponibilité en zone d'habitat est importante. En Flandre, l'exemple le plus manifeste correspond à la Province de Limbourg et, dans une moindre mesure, à l'est du Brabant flamand (à l'inverse de la Province d'Anvers et de la région de Bruges). De même, en Wallonie, l'Est du Brabant wallon ne correspond pas à une zone « d'effort foncier », ce qui peut être mis en parallèle avec les fortes disponibilités inscrites dans le plan de secteur de Wavre (par rapport au plan de secteur de Nivelles). S'il s'agit là d'un premier élément semblant attester qu'une forte disponibilité en zones d'habitat tend à limiter l'inflation foncière, il est bien sûr trop tôt pour conclure et d'autres analyses complémentaires doivent maintenant être présentées.

4.2.3 La régression intégrant les variables sur la demande et sur l'offre

Dans ce chapitre, nous présenterons les résultats relatifs aux régressions intégrant les quatre variables indépendantes (explicatives) portant sur les deux composantes de l'offre et de la demande. Pour la demande, il s'agit toujours des données sur les revenus (troisième quartile à l'échelle communale et revenu moyen par ménage à l'échelle des bassins). Pour l'offre, ce sont les deux variables relatives au ratio d'offre foncière qui ont été intégrées : le ratio à l'échelle communale et la moyenne pondérée (en fonction des superficies communales) à l'échelle du bassin.

Les figures VI.15 et VI.16

Pour la Flandre, l'ajout des données sur l'offre ne permet pas d'améliorer le pouvoir explicatif de la précédente régression construite avec les seules variables sur la composante « revenu ». En effet, le coefficient de détermination ne progresse que très faiblement (de $R^2 = 0,34$ à $R^2 = 0,37$) et les deux nouvelles variables ne sont pas significatives. Ces éléments tiennent aux problèmes méthodologiques afférents au ratio de disponibilité foncière. Plus précisément, les difficultés trouvent leur origine dans les valeurs de cette variable pour les territoires caractérisés par une intense construction en dehors des zones d'habitat. En effet, une nouvelle régression ne portant que sur les 177 communes des trois provinces d'Anvers, de Brabant flamand et de Limbourg conduit à de tout autres résultats. La non prise en compte des deux provinces de Flandre occidentale et de Flandre orientale permet ainsi au coefficient de progresser pour atteindre la valeur des 60 % ($R^2 = 0,60$). En outre, les deux variables relatives à la disponibilité de l'offre deviennent significatives ($p < 0,01$). Sur base de ce constat, la suite de l'analyse portant sur la situation flamande a été construite en ne prenant en compte que les trois provinces pour lesquelles le ratio de disponibilité rend effectivement compte de la disponibilité au sein des zones d'habitat.

Pour la Wallonie, l'ajout des deux variables de disponibilité foncière conduit à une légère amélioration du coefficient de détermination, qui atteint désormais les 62 % (de $R^2 = 0,58$ à $R^2 = 0,62$). Relevons que les deux variables liées au revenu sont significatives ($p < 0,001$ pour le troisième quartile et $p < 0,01$ pour le revenu moyen par ménage). Pour l'offre, si le ratio communal semble significativement influencer les prix ($p < 0,001$), par contre, le résultat n'est pas significatif pour le ratio à l'échelle des bassins.

A ce stade de l'analyse, le caractère significatif du ratio d'offre foncière au niveau communal tend à montrer que, pour d'égales caractéristiques de la demande (en termes de revenu), un dimensionnement plus réduit des zones d'habitat correspond à des niveaux fonciers plus élevés. Afin de préciser ce constat, nous avons construit une modélisation plus complète en intégrant d'autres facteurs explicatifs des niveaux de prix, tout d'abord dans une modélisation non-autorégressive classique, ensuite dans une modélisation autorégressive.

4.3 LES MODÉLISATIONS COMPLÈTES

4.3.1 Méthodologie

4.3.1.1 *Les variables prises en compte*

Parmi les variables intégrées dans les modélisations complètes, on retrouve tout d'abord les indicateurs qui caractérisent les composantes de l'offre et de la demande : le troisième quartile communal (Q3) et le revenu moyen par ménage et par bassin (RMMB) pour les revenus ; le ratio de disponibilité communal (RDCZH) et le ratio de disponibilité par bassin (RDBZH) pour l'offre juridique inscrite dans les zones d'habitat.

Une variable portant sur la densité des communes a également été construite. C'est le logarithme de la densité de population par commune qui a été choisie comme variable finale (LOGDENS).

Nous avons également construit une variable qui se base sur les statistiques de la construction résidentielle. le rapport entre le nombre de logements recensés dans les permis pour immeubles collectifs et le nombre de logements recensés dans les permis pour immeubles unifamiliaux (RPERMIS). Cette donnée qui a été construite sur base des demandes réalisées lors des 5 dernières années disponibles (de 1995 à 1999) doit permettre de vérifier si, toutes choses égales par ailleurs, le prix moyen des parcelles augmente lorsque la commune est caractérisée par une production importante d'appartements. Sa prise en compte s'appuie sur la théorie du compte-à-rebours (point 2.2.2.1). En effet, les promoteurs sont susceptibles de faire monter les enchères lorsqu'ils développent un projet

d'immeuble collectif, cela en fonction du chiffre d'affaires estimé pour l'ensemble de la commercialisation. Relevons que le rapport a été exprimé en pour-mille afin de permettre des transformations logarithmiques.

Pour la Wallonie, nous avons pu bénéficier d'une variable sur l'accessibilité aux emplois (ACCEMP). Cette variable a été construite par O. Dubois dans le cadre de sa thèse de doctorat (O. DUBOIS, 2001, p. 147 et suivantes). Retenons qu'au plus cette variable est importante, au plus la commune considérée bénéficie d'une accessibilité aux pôles d'emplois, qu'ils soient situés en Wallonie (262 communes), à Bruxelles (19 communes), en Flandre (308 communes) ou à l'étranger (20 entités sélectionnées).

En plus de variables continues, nous avons considéré différentes variables binaires (ne prenant que les valeurs 0 et 1). Pour la Wallonie, il s'agit tout d'abord de l'appartenance au bassin bruxellois (BASBXL). Les traitements statistiques ont en effet démontré que les communes intégrées dans cet ensemble étaient, toutes choses égales par ailleurs, caractérisées par des niveaux de prix significativement plus importants que les entités n'y étant pas intégrées. En parallèle, signalons que cette variable a donné de meilleurs résultats qu'une variable binaire basée sur l'appartenance à la Province de Brabant wallon⁸, ce constat tend à démontrer que l'influence du marché bruxellois dépasse les frontières de cette province.

Pour la Wallonie, une autre variable binaire a été construite. Elle est basée sur le critère de la contiguïté à la Flandre (CONTFL). Cette variable prend la valeur 1 pour les 37 communes situées le long de la frontière linguistique et 0 pour les autres communes. Une variable symétrique a été construite pour la Flandre, cette fois basée sur la contiguïté à la Wallonie (CONTWA). Ce sont ici 19 communes qui sont concernées, cela, rappelons-le, pour les seules provinces (d'Anvers,) de Brabant flamand et de Limbourg. Pour la Flandre, nous avons également considéré la contiguïté à la Région de Bruxelles-Capitale (CONTBXL), ce qui concerne ici 16 communes.

Comme nous le verrons ci-dessous, les variables CONTFL et CONTWA sont globalement significatives et de signes opposés. Les analyses attestent en effet qu'en Wallonie, la contiguïté à la Flandre tend à générer un accroissement des niveaux de prix, alors qu'à l'inverse, les communes flamandes situées le long de la frontière linguistique sont, toutes choses égales par ailleurs, caractérisées par des niveaux de prix moins élevés que les autres entités de cette région. Ces résultats tendent à démontrer l'existence d'une pression foncière depuis la Flandre vers la Wallonie.

4.3.1.2 L'utilité de la modélisation autorégressive

L'application des pratiques de l'économétrie sur des variables spatialisées rencontre un obstacle majeur qui est celui de l'autocorrélation spatiale. Il y a autocorrélation spatiale lorsque les valeurs prises par une variable dans les divers lieux i ne sont pas indépendants d'autres valeurs prises par cette variable ailleurs. En général, cet « ailleurs » est constitué par les lieux géographiquement voisins du lieu considéré. Ce qui s'observe en A dépend bien souvent, directement ou indirectement, de ce qui s'observe à proximité de A (H. BEGUIN, 1979, p. 37).

Sur le plan statistique, l'autocorrélation est notamment problématique lorsqu'elle apparaît dans les résidus d'une régression. Dans pareil cas, on démontre en effet qu'il est impossible de préciser la valeur de l'erreur-standard des différents coefficients (S. BASU ET T.G. THIBODEAU, 1998). L'erreur-standard n'étant pas précisée, il est également impossible de se

⁸ En plus des 27 communes du Brabant wallon, le bassin bruxellois intègre 13 entités : Gembloux et Sombreffe en Province de Namur ; Hannut et Lincet en Province de Liège ; Seneffe, Ecaussines, Braine-le-Comte, Soignies, Silly, Enghien, Lessines, Ellezelles et Flobecq dans le Hainaut.

prononcer sur le caractère significatif des variables. En outre, on observe que l'absence de prise en compte de l'autocorrélation spatiale induit une surestimation des paramètres, ce qui apparaît très problématique lorsque, par exemple, des prévisions sont construites sur base des résultats. L'économétrie standard commence désormais à reconnaître la nécessité de prendre en compte la problématique de l'autocorrélation spatiale (C. BECKERICH, 2001, p. 176) et des méthodes alternatives d'économétrie spatiale ont été développées (L. ANSELIN, 1988). Par rapport à l'estimateur classique des moindres carrés ordinaires, ces dernières sont toutefois plus complexes à mettre en œuvre.

Au-delà de l'aspect statistique, c'est le fonctionnement même des marchés (fonciers ou immobiliers) qui oblige à tenir compte de l'autocorrélation spatiale. Lorsque les participants au marché s'intéressent à un bien et qu'ils préparent leurs négociations, c'est la méthode des points de comparaison qui, implicitement ou explicitement, est utilisée. Les négociateurs font alors référence aux informations dont ils disposent sur les transactions précédemment réalisées « dans le voisinage ». Les points de comparaison étant d'autant plus utilisés qu'ils correspondent à des localisations proches, il est inévitable que l'ordonnement des données dans l'espace influence les négociations et, in fine, la formation des niveaux de prix.

Afin d'intégrer la problématique de l'autocorrélation spatiale dans la modélisation, nous avons appliqué une méthode alternative qui consiste à utiliser une variable autorégressive (VAURE). Une variable autorégressive est une variable qui, en chaque lieu (ici chaque commune), dépend des valeurs prises par la variable dépendante dans les lieux proches. Pour les régressions que nous avons élaborées, c'est le critère de la contiguïté que nous avons utilisé pour construire la variable autorégressive. En conséquence, en chaque commune, la valeur de la variable autorégressive correspond ici à la moyenne du prix des parcelles des communes contiguës.

L'application de la méthode traditionnelle des moindres carrés conduit à des estimations biaisées lorsqu'une variable autorégressive spatialisée est intégrée dans une régression multiple (L. ANSELIN, 1988, p. 58 et suivantes). En conséquence, il est nécessaire d'inférer les résultats à partir de l'estimateur du maximum de vraisemblance, ce qui a pu être réalisé grâce à l'algorithme développé par L. ANSELIN (1988, p. 180 et suivantes) dans son ouvrage de référence sur l'économétrie spatiale. Précisons que la mise en œuvre de l'algorithme a été réalisée grâce à la collaboration du laboratoire SURFACE de l'ULg.

4.3.2 La modélisation relative à la Flandre

Le modèle flamand non-autorégressif intègre six variables significatives qui, par classement en fonction du pouvoir explicatif sur la variable dépendante, sont respectivement : le troisième quartile communal (Q3), le ratio de disponibilité par bassin (RDBZH), le rapport entre les permis pour les logements individuels et pour les logements collectifs (RPERMIS), le revenu moyen par ménage et par bassin (RMMB) et la contiguïté à la Wallonie (CONTWA). Le tableau VI.2 présente les coefficients de régression partielle pour ces différentes variables, ainsi que leur valeur P, résultat du test t de Student (en fonction de l'erreur-standard). La valeur P a été construite en intégrant les hypothèses de White sur les effets de l'hétéroscédasticité (voir par exemple : J. JOHNSTON ET J. DINARDO, 1997, p. 164). Par rapport à la formulation classique de l'erreur-standard, cela conduit à diminuer la significativité des variables lorsqu'elles sont sources d'hétéroscédasticité.

Tableau VI.2 – Les estimations des modèles pour la Flandre

<i>Modèle non-autorégressif</i>			<i>Modèle autorégressif</i>		
<i>Variables Indépendantes</i>	<i>Valeur du paramètre</i>	<i>Valeur P (hypothèse de White)</i>	<i>Variables Indépendantes</i>	<i>Valeur du paramètre</i>	<i>Valeur P (hypothèse de White)</i>
Constante	- 118 207,134	0,000	Constante	- 83 588,041	0,000
VAURE	sans objet	sans objet	VAURE	0,366	0,001
Q3	3,378	0,000	Q3	2,498	0,000
RDBZH	545,146	0,000	RDBZH	300,064	0,004
RPERMIS	94,768	0,000	RPERMIS	72,401	0,000
RMMB	0,857	0,000	RMMB	0,577	0,010
CONTWA	- 7 322,378	0,003	CONTWA	- 6 443,253	0,006
R ² = 0,698 Degré de liberté : 171			R ² = 0,739 Degré de liberté : 170		

Plusieurs essais intégrant différentes combinaisons ont été produits afin d'aboutir à cette modélisation finale ne retenant que les variables significatives. Ces essais ont notamment démontré que, pour les variables liées au ratio de disponibilité foncière, la variable relative à l'échelle du bassin donne de meilleurs résultats que le ratio communal. En effet, alors que la variable RDBZH est systématiquement significative, le comportement de RDCZH est apparu plus aléatoire, cela partiellement en raison des niveaux de corrélations entre cette variable et la variable RPERMIS (coefficient de corrélation de 0,436).

Les essais nous ont également conduit à abandonner CONTBXL qui n'a jamais atteint les limites de la significativité. De même, les essais n'ont pas permis de vérifier la significativité de LOGDENS qui, corrélées à RPERMIS (coefficient de corrélation de 0,654), donnait de moins bons résultats que cette dernière.

Les résultats du tableau VI.2 confirment l'utilité de l'intégration de la variable autorégressive, cela tout d'abord en raison de la croissance du coefficient de détermination qui, passant de 0,698 à 0,739, connaît une substantielle évolution. Le modèle autorégressif rend donc mieux compte de la variabilité du prix des parcelles que ne le fait le modèle non-autorégressif. En outre, bien que la significativité des variables prises en compte se maintienne dans le modèle autorégressif, la valeur des coefficients y est systématiquement plus faible que dans le modèle non autorégressif. Cohérent par rapport aux résultats empiriques de l'économétrie spatiale (L. ANSELIN, 1988, p. 192 ; C. BECKERICH, 2001, p. 213), ce constat montre que l'interprétation doit privilégier les résultats du modèle autorégressif.

4.3.3 La modélisation relative à la Wallonie

La modélisation finale pour la Wallonie intègre six variables significatives : le troisième quartile pour le revenu à l'échelle communale (Q3), l'appartenance au bassin de Bruxelles (BASBXL), le rapport entre les permis pour les logements individuels et pour les logements collectifs (RPERMIS), l'accessibilité aux emplois (ACCEMP), le ratio communal de disponibilité foncière (RDBZH) et la contiguïté à la Flandre (CONTFLA). Pour la contiguïté à la Flandre, la valeur est à la limite de la significativité, cela en raison de l'accroissement de l'erreur-standard lorsque les hypothèses de White sont prises en compte (dans le modèle non autorégressif, la valeur P est de 0,035 lorsqu'une estimation classique de l'erreur-standard est pratiquée).

Tableau VI.3 – Les estimations des modèles pour la Wallonie

<i>Modèle non-autorégressif</i>			<i>Modèle autorégressif</i>		
<i>Variables Indépendantes</i>	<i>Valeur du paramètre</i>	<i>Valeur P (hypothèse de White)</i>	<i>Variables Indépendantes</i>	<i>Valeur du paramètre</i>	<i>Valeur P (hypothèse de White)</i>
Constante	- 30 846,323	0,000	Constante	- 20 625,517	0,000
VAURE	sans objet	sans objet	VAURE	0,739	0,000
Q3	1,552	0,000	Q3	0,828	0,000
BASBXL	9 975,580	0,000	BASBXL	Non significatif	Non significatif
RPERMIS	49,663	0,000	RPERMIS	29,573	0,000
ACCEMP	1,836	0,002	ACCEMP	Non significatif	Non significatif
RDCZH	51,202	0,003	RDCZH	39,387	0,004
CONTFA	2 242,711	0,098	CONTFA	1 538,850	0,075
R ² = 0,780 Degré de liberté : 254			R ² = 0,887 Degré de liberté : 255		

4.3.3.1 Les caractéristiques du modèle non-autorégressif

Par rapport au modèle relatif à la Flandre, les variables à l'échelle des bassins sur les deux composantes de l'offre et de la demande ne se sont pas révélées significatives. Nous n'avons donc considéré que les deux indicateurs construits à l'échelle communale, c'est-à-dire le troisième quartile pour le revenu (Q3) et le ratio de disponibilité communal pour l'offre foncière potentielle (RDCZH). Par rapport à la Flandre, l'échelle des bassins est donc moins pertinente en Wallonie, ce qui tend à montrer que le fonctionnement des marchés fonciers s'y opère sur des territoires moins vastes et que les « candidats-constructeurs » wallons opèrent les processus de comparaison sur un nombre plus limité de communes que leurs homologues flamands.

Lorsque nous avons commenté la régression pratiquée sur les seules variables relatives à l'offre et à la demande, nous avons déjà constaté que la disponibilité foncière à l'échelle des bassins (RDBZH) n'influait pas le prix. Par contre, dans cette régression, à la différence du modèle final, la variable relative au revenu par bassin (RMMB) était largement significative. Statistiquement, la non-significativité de RMMB dans le modèle final s'explique par l'intégration de la variable binaire BASBXL avec laquelle elle est fortement corrélée (coefficient de corrélation de 0,659 entre BASBXL et RMMB), cela en raison des hauts revenus qui caractérisent le bassin de Bruxelles. Toutefois, une régression complémentaire réalisée sans prendre en compte les 40 communes du bassin de Bruxelles n'a pas rendu son statut de significativité à RMMB. Conjugué au fait que BASBXL donne de meilleurs résultats globaux que cette dernière, cela atteste que le bassin de Bruxelles est un espace particulier. A la différence des autres parties du territoire wallon, les niveaux de prix y dépendent simultanément du pouvoir d'achat régional (échelle du bassin) et du pouvoir d'achat local (échelle de la commune), attestant par là d'un plus fort niveau d'intégration. Les mécanismes de comparaison y sont dès lors probablement comparables aux logiques flamandes et les demandeurs pratiquent une recherche sur un territoire plus vaste que dans le reste de la Wallonie où les processus de choix s'inscrivent davantage à l'échelle communale qu'à l'échelle du bassin.

Si la modélisation finale n'intègre pas la variable relative à la densité, cela tient notamment à la redondance d'informations déjà contenues dans les trois variables de ACCEMP, de RDCZH et de RPERMIS avec lesquelles LOGDENS est, au total, fortement corrélée (coefficient de corrélation de 0,798 entre ACCEMP et LOGDENS, de 0,532 entre RDCZH et LOGDENS et de 0,439 entre RPERMIS et LOGDENS). Il est à noter que sans la prise en compte de l'accessibilité aux emplois (ACCEMP), LOGDENS donne de meilleurs résultats

que RDCZH, ce qui conduit alors à la non-vérification de l'hypothèse selon laquelle la configuration des zones d'habitat influence le prix des parcelles. Par contre, suite à la prise en compte de ACCEMP, RDCZH redevient significative et, à l'inverse, LOGDENS ne l'est plus. En d'autres termes, sans l'introduction de l'accessibilité, il est impossible de dénouer les effets conjoints de LOGDENS et de RDCZH, ce qui est à mettre en parallèle avec les nombreuses communes qui sont à la fois caractérisées par une faible densité, une forte disponibilité foncière et des niveaux de prix peu élevés, cela principalement dans la partie Sud de la région.

4.3.3.2 Les caractéristiques du modèle autorégressif

Comme pour la Flandre, la prise en compte de la variable autorégressive conduit à améliorer le coefficient de détermination, qui atteint désormais une valeur très élevée ($R^2 = 0,887$ dans le modèle autorégressif et $R^2 = 0,780$ dans le modèle non-autorégressif). Comme pour la Flandre également, la modélisation autorégressive renvoie à des coefficients moins élevés, ce qui confirme l'utilité de rendre compte de l'autorégression.

En Wallonie, le coefficient de la variable autorégressive est très élevé (0,739 par rapport à 0,366 pour la Flandre). Comme en atteste la figure VI.12, il est vrai que la variable dépendante (le prix des parcelles) est fortement autocorrélée. En outre, les résidus du modèle non-autorégressif se sont également révélés autocorrélés. En termes de fonctionnement des marchés, ce constat renvoie à l'utilisation de points de comparaison extra-communaux, tendant par-là à une diffusion progressive des hautes valeurs de prix.

Les analyses montrent qu'il existe trois centres de diffusion : le Nord de la Communauté germanophone, l'agglomération bruxelloise et la région d'Arlon.

Pour l'Est de la Province de Liège, la figure VI.10 sur l'évolution des niveaux de prix au cours des deux dernières décennies permet un premier éclaircissement. En effet, on y vérifie que le prix du terrain augmente fortement dans les communes proches du centre diffusant. C'est ce qui explique qu'il existe désormais une zone de hauts niveaux fonciers qui entoure l'agglomération verwiétoise pour rejoindre les communes périurbaines de Liège (Figure VI.12). Au Nord de Verviers, ce sont les communes de Thimister, Aubel et Herve qui sont concernées. Dans le Sud, il existe un axe qui, depuis Baelen, se prolonge jusque Theux via Jalhay et Spa.

L'espace désormais sous orbite de la logique bruxelloise est plus vaste encore. Il dépasse largement la Province de Brabant wallon et inclut de nombreuses communes hennuyères et namuroises (Figure VI.12). A ce propos, nous avons précédemment constaté que, dans le Nord-Est du Hainaut, le prix du terrain est très élevé par rapport aux capacités financières des populations locales (Figure VI.16 sur les écarts au modèle pour la seule prise en compte des variables sur le revenu).

Dans le Sud-Luxembourg, la diffusion est moins nette, sans doute en raison d'une plus faible densité d'occupation. Dans cet espace, il s'agit toutefois d'être attentif aux disparités croissantes entre la trame locale rurale et les bénéficiaires des revenus grand-ducaux (Figure VI.10), ce qui doit immanquablement accentuer les tensions sur le marché du logement.

En comparaison du modèle non-autorégressif, deux variables se sont avérées non-significatives dans le modèle autorégressif : BASBXL et ACCEMP. La variable binaire liée à l'appartenance au bassin de Bruxelles est fortement corrélée à la variable autorégressive (coefficient de corrélation de 0,699). Sa non-significativité dans le nouveau modèle peut donc résulter de l'information contenue dans la variable VAURE qui, plus complète qu'une simple variable binaire, donne de meilleurs résultats lorsqu'il s'agit de rendre compte des mécanismes de marché. La situation de ACCEMP est plus difficilement interprétable. Elle est

en effet moins corrélée que BASBXL (coefficient de corrélation de 0,491) et, initialement, son utilisation n'avait pas pour finalité de rendre compte des mécanismes de marché.

4.3.4 Interprétation des résultats

4.3.4.1 Les variables binaires de l'appartenance au bassin de Bruxelles et de la contiguïté à la frontière linguistique

Pour la Wallonie, une première variable binaire intégrée dans le modèle porte sur l'appartenance au bassin de Bruxelles. Dans le modèle non-autorégressif où elle est significative, le coefficient de régression partielle est de 9976, ce qui signifie que, toutes choses égales par ailleurs et en moyenne par commune, les transactions dans le bassin de Bruxelles se concluent à un niveau de prix qui dépasse les autres moyennes d'un montant de 9976 euros. Voici un nouveau constat qui atteste des spécificités qui caractérisent les espaces wallons sous orbite bruxelloises car il s'agit là d'un montant très élevé. A titre de comparaison, rappelons que le prix moyen des parcelles à bâtir pour les superficies considérées est de 23000 euros pour la Wallonie et de 52000 euros pour la Flandre.

Pour la Flandre et la Wallonie, les variables binaires liées à la localisation le long de la frontière linguistique sont respectivement de -6443 (euros) et de +1538 (euros). Les signes opposés indiquent que la frontière linguistique détermine un effet inverse en Flandre et en Wallonie. En Flandre, toutes choses égales par ailleurs, les parcelles des communes contiguës à la Wallonie sont moins chères, alors qu'en Wallonie, à l'inverse, la contiguïté à la Flandre semble déterminer une hausse. Même si ces deux variables liées à la contiguïté ne comptent pas parmi les plus significatives, l'effet croisé de l'inversion des signes atteste de l'existence d'un phénomène « d'infiltration ». Certes, les différences culturelles empêchent une parfaite diffusion, mais le « franchissement » de la frontière linguistique par certains « candidats-bâisseurs » flamands tend à diminuer la pression en Flandre et, au contraire, à accroître les enchères en Wallonie. Bien que ce mouvement ne détermine pas encore une hausse sensible des niveaux de prix, il s'agit là d'une dimension qui pourrait être intégrée dans la politique foncière à mener en vue de réviser les plans de secteur. Dans le cadre plus général du développement territorial, il s'agit sans doute de mener une réflexion sur l'accueil de populations flamandes pour lesquelles l'accession au modèle de la construction neuve passe désormais par l'installation en territoire wallon.

4.3.4.2 La composante de la demande : les revenus

Au niveau communal, la composante revenu est prise en compte par la variable du troisième quartile dont les paramètres pour la Wallonie et la Flandre correspondent respectivement à 0,828 et à 2,498. En d'autres termes, lorsque, toutes choses égales par ailleurs, le troisième quartile communal progresse d'un euro, les parcelles de la commune se vendent, en moyenne, 0,828 euros plus chers en Wallonie et 2,498 euros plus chers en Flandre.

Pour rendre compte du prix des parcelles pratiqué en Flandre, il faut également intégrer la seconde variable du revenu moyen par ménage à l'échelle du bassin (RMMB). La valeur du coefficient de cette variable est de 0,577, ce qui au final montre qu'en Flandre, le prix des parcelles s'accroît de 3,075 euros lorsque le revenu progresse d'un euro. Au regard des résultats du modèle, il est en effet nécessaire de simultanément prendre en compte l'impact d'une croissance du revenu à l'échelle de la commune et du bassin pour mesurer les interrelations entre les niveaux de prix et les capacités financières de la demande.

L'élasticité est un concept utile afin d'interpréter comment les capacités financières de la demande détermine les niveaux de prix. Dans le cadre de ce modèle, l'élasticité indique le changement en pourcentage du prix des parcelles suite à une variation de un pour-cent du revenu. La relation fonctionnelle appliquée étant linéaire, l'élasticité varie avec la variable

dépendante et son calcul passe par la sélection de points de référence⁹. Le tableau VI.4 présente une telle analyse en se basant sur les moyennes régionales du revenu moyen par ménage et du prix des parcelles. Ces résultats montrent qu'en Wallonie, une croissance de 1 % du revenu moyen par ménage conduit à accroître les niveaux fonciers de 0,787 %, alors qu'en Flandre, une même augmentation détermine une croissance relative de 1,363 %.

**Tableau VI.4 – L'élasticité du prix des parcelles par rapport au revenu
Calcul pour les moyennes régionales**

	<i>Prix moyen des parcelles</i>	<i>Revenu moyen</i>	<i>Progression du revenu (1%)</i>	<i>Paramètre</i>	<i>Progression du prix</i>	<i>Elasticité</i>
Wallonie	22 822 euros	21 681 euros	217 euros	0,828	179,5 euros	0,787
Flandre	52 384 euros	23 218 euros	232 euros	3,075	713,9 euros	1,363

Les résultats des analyses de régression confirment que le revenu des populations correspond au premier facteur explicatif des niveaux fonciers. En Flandre comme en Wallonie, c'est donc tout d'abord la variabilité du pouvoir d'achat local qui détermine la variabilité du prix du sol. Au-delà de ce constat, il est frappant de constater que la plus forte élasticité qui caractérise la Flandre s'accompagne d'un plus faible pouvoir explicatif. Nous avons en effet pu vérifier que la seule composante « revenu » est moins explicative en Flandre qu'en Wallonie (voir le point 4.2.2 et les coefficients de détermination afférents). La compréhension de cet élément passe maintenant par l'analyse des résultats portant sur la composante de l'offre juridique inscrite dans les zones d'habitat des plans de secteur.

4.3.4.3 La composante de l'offre juridique : la disponibilité en zones d'habitat

Comme pour la composante « demande », les configurations wallonne et flamande se différencient fortement au niveau de la composante « offre ». Nous avons déjà constaté qu'en Flandre, l'échelle de pertinence pour appréhender l'effet de l'offre s'apparente au bassin, alors qu'à l'inverse, en Wallonie, c'est au niveau communal que ce facteur est apparu le plus important. En outre, il se doit d'être constaté que l'offre apparaît comme un élément beaucoup plus important en Flandre qu'en Wallonie. Dans le Nord du pays, la variable RDBZH se classe deuxième lorsque le classement selon la contribution au coefficient de détermination est dressé, cela après la composante « revenu », mais avant le ratio dressé sur base des permis. Par contre, pour la Wallonie, la variable RDCZH ne développe qu'un faible pouvoir explicatif, et cela à la limite de la significativité.

Le différentiel entre la Flandre et la Wallonie se traduit également par les valeurs du coefficient de régression partielle, près de huit fois plus important dans le Nord du pays (300 en Flandre et 39 en Wallonie). Afin de prendre la mesure de ces valeurs, le plus simple est de présenter une comparaison entre deux communes en intégrant les deux échelles du bassin et de la commune. Imaginons deux communes où les ratios de disponibilité foncière sont respectivement de 0,7 et de 0,9. Si nous postulons que ces communes sont caractérisées par une même surface urbanisée (mesurée dans le ratio par les données cadastrales), c'est uniquement la configuration des zones d'habitat qui va déterminer la valeur du ratio. Par exemple, pour une superficie urbanisée de 50, des ratios de 0,7 et de 0,9 correspondent respectivement à des zones d'habitat de 71 et de 56. Dans ce cas de figure, les 20 % de différence entre les deux communes conduiraient respectivement à des différences de 788 euros en Wallonie et de 6000 euros en Flandre.

⁹ Lorsqu'une transformation logarithmique est appliquée à l'ensemble des variables (modèles log-log), la fonction est à élasticité constante et le coefficient de régression peut s'interpréter comme l'élasticité (voir par exemple J. Johnston et J. DiNardo, 1997, p. 45). Nous n'avons pas présenté ces transformations car, par rapport à la formulation linéaire, les résultats sont apparus moins robustes.

Afin d'appréhender les relations entre les niveaux de prix et la disponibilité en zones d'habitat, il est également possible d'utiliser le concept d'élasticité qui, cette fois, renvoie à la variation en pour-cent du prix des parcelles suite à une variation de un pour-cent de la superficie de la zone d'habitat. En effet, en valeur relative, l'évolution du ratio est similaire à l'évolution de la superficie de la zone d'habitat. Les calculs présentés dans le tableau VI.5 montrent qu'en Flandre, une croissance du ratio de 1 % (réduction de la zone d'habitat de 1 %) déterminerait une progression du prix de 0,469 %, alors qu'en Wallonie, l'élasticité est plus faible et le prix n'augmenterait que de 0,081 %.

**Tableau VI.5 – L'élasticité du prix des parcelles par rapport à l'offre juridique
Calcul pour les moyennes régionales**

	<i>Prix moyen des parcelles</i>	<i>Ratio moyen</i>	<i>Progression du ratio (1 %)</i>	<i>Paramètre</i>	<i>Progression du prix</i>	<i>Elasticité</i>
Wallonie	22 822 euros	47,06 %	47,53 %	39,387	18,5 euros	0,081
Flandre	52 384 euros	81,87 %	82,69 %	300,064	245,7 euros	0,469

Afin d'expliquer pourquoi la composante de l'offre joue un rôle plus important en Flandre qu'en Wallonie, il faut relever que la disponibilité en zone d'habitat est, de manière globale, nettement moindre dans le Nord du pays (ratio de 81,87 % en Flandre et de 47,06 % en Wallonie). La cartographie finale du ratio de disponibilité foncière (figure VI.6) avait précédemment conduit à ce constat selon lequel les planificateurs wallons ont été les plus « généreux » en offre juridique. En conséquence, bien que l'offre potentielle soit sans doute, de manière absolue, suffisante dans les deux régions¹⁰, il existe probablement un différentiel quant à l'offre effectivement placée sur le marché. Expliquer comment la disponibilité de l'offre influe sur les niveaux de prix oblige donc à revenir sur la différenciation entre l'offre potentielle et l'offre effective. En Flandre, nous sommes en présence d'une situation telle que décrite par J. Ruegg (2000, pp. 156-157 ; voir ci-dessus au point 2.2.1.2) avec, simultanément, une offre potentielle abondante par rapport aux besoins démographiques et, parallèlement, une offre effective trop réduite. Cette offre effective trop réduite se traduit alors par un renforcement du pouvoir de négociation des propriétaires fonciers initiaux aux dépens des lotisseurs et, in fine, aux dépens des futurs acquéreurs des parcelles.

En Wallonie, on rencontre plutôt une situation où la surabondance de l'offre potentielle est telle que les mécanismes d'échanges entre les propriétaires fonciers initiaux et les lotisseurs ne sont pas affectés. Les propriétaires acceptant de valoriser leurs biens sans alors suffisamment nombreux pour ne pas entraver le pouvoir de négociation des promoteurs-lotisseurs, ce qui réduit ensuite la pression sur les revenus des « candidats-bâisseurs ». Selon cette logique, c'est donc la surabondance des zones d'habitat qui, déterminant une abondance de l'offre effective sur le marché des terrains à viabiliser, contribue à limiter l'effort financier des demandeurs finaux sur le marché des terrains à bâtir (parcelles viabilisées). Voilà pourquoi, en Wallonie, nous sommes simultanément en présence d'une élasticité du prix par rapport au revenu relativement faible et d'un fort pouvoir explicatif de la composante « revenu ».

¹⁰ Selon les estimations des techniciens, il existerait en Flandre suffisamment d'offre potentielle pour satisfaire les besoins en nouveaux logements. C'est en tout cas ce qui ressort de la comptabilité spatiale puisque, comme nous le verrons ci-dessous, la réforme du Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) ne doit pas conduire à un accroissement des zones urbanisables.

5. L'EXPERIENCE FLAMANDE DE LA REFORME DU RUIMTELIJK STRUCTUURPLAN VLAANDEREN

Au cours des dernières années, il est manifeste que la Flandre a connu une très forte augmentation des niveaux de prix fonciers. Des données disponibles, il ressort que cette augmentation ne se marque pas uniquement en francs courants, mais aussi en francs constants. En outre, lors des années 1998 et 1999, cette augmentation dépasse largement l'évolution du pouvoir d'achat (Graphique VI.7). Très concrètement, cette évolution signifie que de la plus-value (en d'autres termes de la rente foncière) est générée, ce qui profite aux propriétaires et aux agents immobiliers, mais est globalement contre-productif, économiquement et socialement. Cette évolution qui concerne également les maisons d'habitation est aujourd'hui dénoncée comme un problème social lourd. Selon différentes sources, cette situation trouverait son origine... dans les restrictions urbanistiques du Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV). Cette avant-dernière section consacrée à la Flandre va permettre de vérifier cette idée, cela afin d'informer les décideurs wallons des difficultés qu'une planification foncière plus restrictive génère aujourd'hui dans le Nord du pays.

5.1 LE RUIMTELIJK STRUCTUURPLAN VLAANDEREN ET L'OFFRE FONCIERE

C'est en 1992 que l'avant-projet de l'actuel RSV a été réalisé. Ce projet de plan de structure fut adopté par le décret du 24 juillet 1996, puis soumis à enquête publique. Le 23 septembre 1997, le gouvernement flamand a établi les dispositions réglementaires du RSV, lesquelles furent encore renforcées par le Parlement flamand le 19 novembre 1997. Le RSV est finalement entré en vigueur après publication dans le Moniteur ; il détermine l'aménagement du territoire souhaité en Flandre pour 2007 (en deux phases de cinq ans) et constitue la base de la politique d'aménagement.

Le RSV intègre les principes du développement durable dans ses objectifs. Ceux-ci s'inscrivent notamment dans une volonté de mieux maîtriser le foncier. Il s'agit par exemple de maintenir les espaces ouverts et la « protection » des zones naturelles et peu bâties. Pour ce faire, il a notamment été décidé d'imposer des seuils de densité minimale pour les nouveaux quartiers, de 25 habitations par hectare dans les zones urbaines et de 15 habitations par hectare en zone rurale. Ces chiffres étant bruts, il faut en ôter les voiries, les sentiers piétons et les espaces verts, ce qui donne finalement 4 ares nets par habitation urbaine et 6,5 pour les autres.

Selon le RSV, les nouvelles fonctions ou l'extension des fonctions existantes doivent se concentrer sur les pôles actuels afin de protéger les espaces encore ouverts et limiter les coûts pour la société dans le domaine des services et équipements collectifs. Pour ce faire, le plan distingue quatre zones distinctes dans lesquelles ces principes sont d'application : les zones urbaines, les « zones extérieures », les zones d'activités économiques et les infrastructures linéaires.

Concrètement, au cours de l'actuelle période de transition, les prescriptions réglementaires du RSV sont appliquées via les instruments d'exécution existants, dont le plan de secteur est l'instrument le plus important. Ainsi, une « ruimteboekhouding » (comptabilité spatiale) a été dressée pour adapter les plans de secteur aux prescriptions quantitatives liées aux plans de structure provinciaux et communaux (L. BRÜCK ET AL., 2001, p. 79).

Figure VI.7

A travers la comptabilité spatiale, il s'agit d'atteindre les objectifs d'endiguement urbain fixés au niveau régional flamand. Cette comptabilité spatiale interdit toute augmentation de la superficie totale des zones d'habitat. Par ailleurs, il est prévu que les zones d'extension d'habitat – actuellement gelées (circulaire R097/3 du 12 mai 1997) – seront mises en œuvre de manière plus parcimonieuse, ce qui, globalement, devrait conduire à une réduction des zones juridiquement urbanisables. Comme nous l'avons précisé ci-dessus, l'offre actuelle est dès lors jugée suffisante par les techniciens qui, lors de la préparation du RSV, ont eu la charge de la comparer aux besoins démographiques.

5.2 LE DEBAT SUR LA RARETE DES TERRAINS URBANISABLES

En Flandre, le nombre de nouvelles constructions a fortement diminué ces dernières années, cela au profit du marché secondaire et de la rénovation. Cette situation a contribué à la mise en place d'un débat animé sur la rareté des terrains urbanisables (L. BRÜCK ET AL., 2001, p. 90). La nouvelle politique d'aménagement du territoire est en effet ressentie par les professionnels de l'immobilier et du monde de la construction comme une entrave à la prospérité du secteur. La Vlaams Confederatie Bouw (Confédération flamande de la Construction – VCB) a clairement précisé sa position : « Voor de slabbakende Vlaamse nieuwbouwmarkt kunnen uiteraard een aantal algemene oorzaken worden aangeduid. (...) Maar de voornaamste remmende factor is toch wel het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen dat in 1998 werd goedgekeurd en nu in provinciale structuurplan wordt geconcretiseerd »¹¹ (VCB-VLAAMSE CONFEDERATIE BOUW, 2000, p. 5).

En outre, dans son rapport d'activité 1999-2000, la Vlaams Confederatie Bouw laisse entendre que, financièrement, la progression de la rénovation au dépend de la construction neuve n'est pas avantageuse pour le secteur. Le chiffre d'affaire relatif à une opération de rénovation apparaît, en effet, sans commune mesure par rapport à l'activité générée par une nouvelle construction (VCB-VLAAMSE CONFEDERATIE BOUW, 2000, p. 24). Voici une thèse « expansionniste » très clairement affichée.

Parmi les impacts négatifs du Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, la VCB pointe surtout les prescriptions relatives aux zones d'extension d'habitat. L'urbanisation de ces zones par des lotisseurs privés étant aujourd'hui impossible, cela réduit leurs territoires d'action. En outre, toujours selon la VCB, la hausse des prix qui en résulte touche les terrains à bâtir, mais la relation est directe avec la hausse du prix des maisons d'habitation. Le seuil financier pour l'acquisition d'un bien étant relevé, cette hausse des prix réduit le nombre de ménages accédant à la propriété, y compris le nombre d'acheteurs en vue d'une modernisation ou d'une rénovation. La contraction du segment de la construction neuve ne serait donc que partiellement compensée par les travaux de rénovation ou de modernisation.

11 Diverses causes globales peuvent naturellement être évoquées pour expliquer le confinement du marché de la nouvelle construction. (...) Mais le facteur le plus contraignant est toutefois le Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen approuvé en 1998 et maintenant concrétisé dans les plans de structure provinciaux.

5.3 LA FORMATION DES NIVEAUX DE PRIX

Le graphique VI.8 qui reprend l'évolution du prix des parcelles en fonction des superficies permet d'éclaircir le débat flamand sur le zonage et les prix fonciers. Il montre tout d'abord que la hausse la plus nette concerne les terrains qui, dépassant les 1500 m², correspondent globalement aux transactions entre les promoteurs-lotisseurs et les propriétaires initiaux. Il montre également que cette hausse s'est échelonnée sur les deux années de 1998 et de 1999, soit directement à la suite des décisions du RSV.

Afin d'expliquer cette hausse, on peut tout d'abord rappeler que le RSV impose des seuils de densité minimale pour les nouveaux quartiers. Sur base de l'hypothèse selon laquelle cet élément a été intégré par les lotisseurs, la théorie du compte-à-rebours conduit à une première explication puisque, la réduction de la superficie des parcelles devant conduire à une croissance des recettes de commercialisation, les nouveaux calculs financiers des lotisseurs ont alors poussé ces derniers à accepter des niveaux d'enchères plus élevés.

La communication et l'effet d'annonce relatif au RSV doivent sans doute également être intégrés parmi les facteurs explicatifs de la récente croissance des prix pratiqués pour les grands terrains. Il est en effet probable que, dans un contexte de marché tendu où le rapport de force entre propriétaires fonciers et promoteurs fonciers est plutôt à l'avantage des premiers, l'annonce de restrictions urbanistiques ait conduit de nombreux acteurs à anticiper une possible hausse et à constituer des réserves.

Figure VI.8

6. RECOMMANDATIONS EN VUE DE LA REVISION DES PLANS DE SECTEUR EN WALLONIE

6.1 COMPARAISON AVEC LA FLANDRE SUR LES SCENARIOS DE REAMENAGEMENTS DES PLANS DE SECTEUR

Une des contributions de notre recherche est de pouvoir désormais estimer l'impact de scénarios de réaménagements des plans de secteur sur le prix des parcelles. Sur ce point, les résultats quantitatifs montrent que, globalement, ce n'est pas la crainte de l'augmentation des niveaux de prix qui doit empêcher le « déclassement » de certaines zones d'habitat, cela en raison, d'une part, de la faible valeur de l'élasticité du prix par rapport à l'offre juridique inscrite dans les zones d'habitat et, d'autre part, de la surabondance des zones urbanisables au sein de nombreux bassins résidentiels.

Ce sont tout d'abord les résultats des régressions multiples qui conduisent à vérifier qu'une limitation raisonnée de la zone d'habitat ne devrait pas occasionner une forte hausse des niveaux de prix. Relevons par exemple qu'un scénario réaliste conduisant à la suppression de 10 % des zones urbanisables au sein d'une commune wallonne conduirait à une augmentation des niveaux de prix inférieure à 1 %, ce qui, par rapport à la moyenne régionale, se traduirait en valeur absolue par une croissance approximative de 200 euros. Par contre, si une telle modification était pratiquée à l'échelle d'un bassin foncier flamand, les croissances relatives et absolues seraient respectivement de 5 % et de 2700 euros.

La cartographie du ratio de disponibilité foncière conduit également à vérifier l'idée selon laquelle la réduction de certaines zones d'habitat wallonnes ne devrait pas générer d'impacts sur le marché des parcelles. En effet, pour cette variable, il existe de fortes disparités spatiales entre les communes et, parallèlement, entre la Flandre et la Wallonie. Limiter les zones d'habitat au sein des bassins résidentiels où elles sont les plus abondantes ne devrait donc pas conduire à une hausse significative.

Au-delà des aspects quantitatifs liant les trois composantes de l'offre, de la demande et des prix, l'expérience flamande du Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen atteste également du poids de facteurs qualitatifs susceptibles d'influencer les rapports de force entre les propriétaires fonciers et les lotisseurs. Or, en Wallonie, il existe, tout comme en Flandre, des régions caractérisées par un marché foncier tendu. Pour ces espaces, l'expérience flamande pousse à conseiller la prudence lorsque les responsables régionaux communiqueront sur les possibles évolutions des zones urbanisables. L'effet d'annonce d'une réduction – même minimale – des zones d'habitat est, en effet, susceptible de mettre en œuvre des phénomènes de spéculation et d'activer la concurrence entre les promoteurs-lotisseurs.

6.2 LA POLITIQUE FONCIERE DANS LES ZONES DE PRESSION FONCIERE

Pour les zones de forte pression foncière, il est délicat de s'avancer sur les effets quantitatifs de la réduction des zones d'habitat, cela tout d'abord pour des raisons liées à la statistique utilisée. En effet, on montre que, dans un modèle de régression, l'intervalle de confiance autour d'une valeur estimée (prévision) s'élargit lorsqu'on s'éloigne de la valeur moyenne (H. Beguin, 1979, p. 124 et suivantes). Or, par essence, les valeurs des communes sous forte pression foncière sont bien sûr éloignées de la moyenne. Si la prévision est délicate pour les communes caractérisées par une forte pression foncière, cela tient également aux modes de fonctionnement des marchés puisque ce sont dans ces espaces que l'attente vis-à-vis d'une hausse (la spéculation) est la plus nette. De nouveau, l'exemple flamand peut être rappelé puisqu'il nous apprend que dans de tels espaces, des mécanismes qualitatifs de spéculation

sont susceptibles d'entraîner une hausse des enchères suite à l'effet d'annonce d'une limitation de la zone « à bâtir ».

Bien que la prudence s'impose avant de déclasser des zones urbanisables là où les niveaux fonciers sont élevés, il faut également rappeler qu'une extension des zones d'habitat ne conduirait pas automatiquement à diminuer le prix des parcelles. En effet, le foncier est rigide à la baisse (effet cliquet) et même si une nouvelle offre juridique est créée, les mécanismes de compte-à-rebours limiteront la décrue puisque les promoteurs fonciers n'accepteront pas de céder leurs parcelles à des prix inférieurs par rapport à ce qui a précédemment été escomptés.

Là où les prix sont élevés, il faut dès lors plutôt choisir des scénarios de transfert, cela d'ailleurs en s'appuyant sur des opérations de production foncière. En effet, nous avons vu que la mise en œuvre d'une politique foncière adaptée aux objectifs du SDER implique de réorienter l'héritage de la politique d'offre foncière vers une politique de production foncière. Plutôt que d'accroître les zones juridiquement urbanisables, la puissance publique doit sans doute accroître son rôle dans la production de parcelles viabilisées. En outre, il apparaît que ce sont les territoires où les niveaux de prix sont élevés qui devraient accueillir ces opérations. C'est dans ces espaces qu'elles seront le plus utiles pour détendre le marché et, parallèlement, c'est aussi dans ces espaces qu'elles seront financièrement les plus aisées. Les niveaux de prix devraient en effet permettre d'assurer la rentabilité.

6.3 LES PRESSIONS FONCIERES « TRANS-FRONTALIERES »

Bien que n'apparaissant pas directement à la lecture des cartes sur les niveaux de prix, les approches quantitatives ont permis de vérifier l'existence d'un phénomène « d'infiltration » entre la Flandre et la Wallonie. Les données attestent, en effet, que le « franchissement » de la frontière linguistique par certains « candidats-bâtisseurs » flamands tend à diminuer la pression foncière en Flandre et, au contraire, à accroître les enchères en Wallonie. Dans le cadre du développement territorial et de la révision des plans de secteur, il s'agit sans doute de mener une réflexion sur ces nouvelles migrations trans-« frontalières ». Pour de nombreux ménages flamands, la Wallonie risque, en effet, de devenir une terre promise afin de réaliser le modèle de la maison unifamiliale isolée sur une vaste parcelle. Dans la même logique, il est également probable que la concrétisation de l'Euro conduise à intensifier la pression foncière à proximité des villes étrangères, tant par rapport aux Pays-Bas, qu'à l'Allemagne ou à la France.

6.4 LES MECANISMES DE MARCHÉ ET L'ECHELLE D'INTERVENTION

Dans le domaine de la planification et du développement territorial, le choix de l'échelle d'intervention correspond à une problématique majeure, ce qui conduit d'ailleurs de nombreux aménageurs à dénoncer la distorsion fréquente entre le niveau spatial d'intervention institutionnelle et l'interdépendance croissante des systèmes territoriaux. Pour la Wallonie, ce débat renvoie explicitement à la sélection des responsabilités susceptibles d'être réservées aux communes, que ce soit en termes d'aménagement du territoire, de politique du logement ou de politique foncière.

Les analyses développées sur les mécanismes des marchés fonciers permettent de préciser la réflexion sur l'échelle pertinente d'intervention. Ainsi, nous avons tout d'abord pu vérifier que l'échelle communale reste globalement appropriée pour appréhender le fonctionnement des marchés fonciers. En effet, à la différence de la Flandre, l'échelle des bassins fonciers n'est pas apparue pertinente en Wallonie, ce qui tend à montrer que, par rapport à leurs homologues du Nord du pays, les « candidats-bâtisseurs » wallons ne sont pas obligés d'opérer leurs processus de comparaison sur un nombre aussi important de communes. Là

où les niveaux de prix ne sont pas trop élevés, les ménages wallons trouvent sans doute l'offre adéquate à proximité immédiate de leurs lieux de vie. Cette thématique qui mériterait d'être approfondie par des approches complémentaires – portant par exemple sur les mobilités résidentielles – tend dès lors à montrer que, de ce point de vue, les acteurs communaux sont susceptibles d'assumer la mise en place d'une réelle politique foncière.

L'échelle communale apparaît toutefois peu opérationnelle là où il existe une forte pression foncière. On observe en effet qu'une hausse des prix pousse les ménages à accroître l'extension spatiale des territoires où la parcelle « à bâtir » pourra être choisie, contribuant par-là à intégrer les communes dans des marchés élargis. Bien que d'autres zones ne doivent pas être exclues à priori, c'est dans le bassin de Bruxelles que ce problème est le plus aigu. Dans cet espace, la mise en œuvre d'une politique foncière adaptée passe dès lors par une réflexion supra-communale car les communes ne peuvent sans doute, à elles-seules, prendre la mesure des intérêts d'une collectivité élargie. A ce propos, pensons par exemple aux refus locaux (nimby) d'accueillir de nouvelles populations, ce qui pourrait alors bloquer la mise en œuvre d'une politique de production foncière.

C:\PC_GIEI\Rapport_CPDT\CPDT_00_01\CPDT2000-Rapportfinaltheme1\Theme1-4\G-rapport-final-1-domi.rtf

C:\PC_GIEI\Rapport_CPDT\CPDT_00_01\CPDT2000-Rapportfinaltheme1\Theme1-4\H-rapport-final-2-domi.rtf

C:\PC_GIEI\Rapport_CPDT\CPDT_00_01\CPDT2000-Rapportfinaltheme1\Theme1-4\I-conclu.doc

C:\PC_GIEI\Rapport_CPDT\CPDT_00_01\CPDT2000-Rapportfinaltheme1\Theme1-4\J-biblio.doc

C:\PC_GIEI\Rapport_CPDT\CPDT_00_01\CPDT2000-Rapportfinaltheme1\Theme1-4\K-annexes.doc

Chapitre I : Chapitre VII : ANALYSE DES MARCHES FONCIERS ET IMMOBILIERS A PARTIR DES ANNONCES*

1.1 INTRODUCTION

L'étude des marchés fonciers et immobiliers wallons, appréciés sur base de relevés des petites annonces immobilières, a débuté en 1994 au sein de l'Observatoire de l'Habitat de la Région Wallonne et se poursuit depuis lors.

L'avantage de la méthodologie mise en oeuvre via les petites annonces est :

- d'offrir une vue anticipative des tendances du marché foncier et immobilier wallon,
- de permettre la récolte d'une information bien par bien, souvent avec des localisations relativement fines de l'offre,
- d'établir une statistique annuelle wallonne à l'échelle des communes, donnant le nombre de propositions de vente ou de location, le prix médian et le prix standardisé tenant compte de la taille des biens (contrairement aux statistiques de l'INS, qui ne permettent que de calculer un prix moyen quelle que soit la taille des biens),
- de saisir les tendances du marché locatif (maisons et appartements), alors qu'il n'existe pas de statistique portant sur ce marché,
- d'identifier les grands bassins fonciers (terrains à bâtir) et immobiliers (maisons) wallons, c'est-à-dire les regroupements de communes aux comportements identiques en termes de densité de l'offre et de prix.

Globalement, la méthodologie (voir ci-dessous) fait ressortir les zones les plus fortes et les plus actives du marché, où les biens fonciers ou immobiliers sont proposés à une large population, par rapport à celles où les ventes relèvent plus de transactions de proximité dans des marchés moins actifs ou plus fermés.

Elle a été affinée au cours du temps, notamment en ce qui concerne la répartition spatiale des journaux et toutes-boîtes consultés : au niveau communal, le rapport entre le nombre de propositions de vente via les annonces (notre étude) et celui des ventes réelles (statistiques financières, INS) s'est très sensiblement amélioré depuis 1994. Des régions, comme par exemple celle d'Arlon ou le Hainaut occidental, dont l'offre était sous-estimée par notre méthode du fait d'un marché essentiellement local ou transfrontalier, ont pu être mieux cernées après une étude plus détaillée du fonctionnement du marché local (voir les rapports internes sur la région de l'A8/Hainaut occidental et sur celle d'Arlon), permettant une adaptation du relevé et rendant ainsi plus fiable le calcul des prix par commune. Depuis 1998, il a été ajouté un toutes-boîtes dans la région d'Arlon et depuis 1999, le toutes-boîtes AZ pour le Hainaut (5 éditions régionales) afin de compléter le relevé.

L'analyse des résultats portant sur plusieurs années a aussi permis d'identifier des bassins fonciers (terrains à bâtir) et immobiliers (maisons) wallons et de cerner les amorces de changement au sein de ceux-ci. Les bassins fonciers ainsi définis serviront à l'analyse sous-régionale du fonctionnement des marchés (voir le chapitre VIII "approche sous-régionale du fonctionnement des marchés") qui devrait permettre, après comparaison de leur fonctionnement, d'adapter les outils fonciers.

* D. Istaz (GUIDE-ULB), avec la collaboration de P. Medina Lockhart

1.2 METHODOLOGIE

Le travail de cette année porte sur :

- le relevé, l'encodage, la correction et le traitement des données pour le second semestre 2000, venant ainsi clôturer les résultats pour l'année 2000 (le premier semestre ayant été encodé et traité dans la CPDT précédente, thème 8.3).
- La cartographie et l'analyse des résultats pour l'ensemble de l'année 2000 (les deux semestres fusionnés).

1.2.1 LE RELEVÉ

Le travail comprend deux relevés annuels (printemps et automne) des annonces immobilières parues dans les journaux, les toutes-boîtes et les bulletins des notaires.

Les journaux et bulletins dépouillés sont : La Libre Belgique (Les nouvelles immobilières), Le Soir (Ecosoir), La Meuse, La Nouvelle Gazette, Vers l'Avenir, L'Avenir du Luxembourg, Le Courrier de l'Escaut, Le Jour- le Courrier, Le Rappel, Nord Eclair (3 éditions), Grenz Echo (journal de langue allemande), l'Événement Immobilier (mensuel), Immo transit (bi-hebdomadaire), Vlan+ (reprenant l'ensemble des annonces des toutes-boîtes du groupe de presse), AZ (toutes-boîtes, 5 éditions dans le Hainaut : Mons, Charleroi, Tournai, Ath, La Louvière), Der Wochenspiegel (toutes-boîtes dans les Cantons de l'Est), Arlon Carrefour (toutes-boîtes dans la région d'Arlon), ainsi que les bulletins des notaires de Nivelles, de Huy-Hesbaye-Condroz, du Namurois et de Liège (les autres bulletins étant relevés dans les journaux).

De plus, en ce qui concerne les terrains à bâtir, des informations supplémentaires sont recueillies auprès des notaires et des agences, contactés à chaque fois qu'une annonce proposait des biens multiples de façon à en préciser le nombre, la localisation et ses caractéristiques (taille, prix,...).

1.2.2 L'ENCODAGE

chaque offre est encodée sous forme de fiche informatique en Dbase comportant :

- la localisation la plus précise possible du bien proposé (commune, lieu-dit, adresse, étage,...) permettant ensuite un "géocodage",
- le type de bien proposé : terrain à bâtir, maison (au sens large) ou appartement,
- le statut de la transaction proposée : vente de gré-à-gré, vente publique, location,
- la taille du bien : nombre de chambres pour les maisons et les appartements, superficie pour les terrains,
- le prix proposé,
- les éléments de repérage de l'annonceur (nom, téléphone).

Quelques exemples de fiches sont présentées en annexe.

1.2.3 LE NETTOYAGE DE LA BASE DE DONNEES ET LE GEOCODAGE

Les données sont ensuite traitées, de façon notamment à éliminer les annonces semblables parues dans des journaux différents, à examiner les annonces de biens multiples restantes et à géocoder, si possible au niveau de l'ancienne commune, chacune des fiches.

La base comporte dans sa forme finale près de 30.000 fiches annuelles, ce qui permet d'établir une statistique fiable par commune. Ces fiches peuvent également être utilisées à l'échelle sous-régionale pour une étude plus détaillée. Pour l'année 2000, dont l'analyse est présentée ci-après, le fichier comporte 31.930 annonces, dont 7.650 terrains et 24.280 logements.

1.2.4 LA CARTOGRAPHIE ET L'ANALYSE

Pour les 5 catégories de biens retenues (terrains, maisons à vendre ou à louer, appartements à vendre ou à louer) sont calculés et cartographiés par commune :

- le volume de l'offre,
- le prix médian,
- le prix standardisé (indice tenant compte de la composition variable des différentes catégories de taille des biens proposés dans la commune par rapport à la moyenne wallonne et permettant donc d'éliminer l'effet de taille).

L'évolution du volume et celle des prix de l'offre sont présentées au niveau des arrondissements, sous forme de tableaux.

Les résultats par commune, pour chacun des types de bien, sont publiés en annexe.

1.3 ANALYSE DES RESULTATS

1.3.1 LE MARCHE DES TERRAINS A BATIR D'APRES L'OFFRE EN 2000

1.3.1.1 le rapport entre la taille de l'offre et les ventes réelles

La carte du rapport entre la taille de l'offre et les ventes réelles (carte VII.1) compare au niveau communal le nombre de terrains à bâtir proposés à la vente via les petites annonces (notre fichier) et celui des ventes annuelles (statistiques financières de l'INS) en 2000. Elle offre une image non aléatoire, assez semblable à celle des années précédentes, ce qui confirme la validité de notre méthode. Elle met surtout en évidence des modes de fonctionnement différents des marchés : elle accentue les zones les plus fortes et les plus actives, où les terrains à bâtir sont proposés via des canaux de publicité généraux à une population plus étendue, et sous-estime les zones plus locales, où la publicité est plus limitée à l'espace local (toutes-boîtes locaux, panneaux sur terrain, notaires).

La carte fait ressortir le Brabant wallon et ses marges occidentales et orientales, une bonne partie du sillon wallon et des provinces de Namur, du Luxembourg et le Hainaut. Les zones sous-estimées sont celles de Tournai (malgré le relevé des mêmes journaux que l'an précédent), de Binche – Thuin, et de Liège, principalement la périphérie liégeoise, le Pays de Herve et le sud des Cantons de l'Est.

1.3.1.2 l'offre en terrains à bâtir en 2000

Le fichier total 2000, comprenant les données des deux semestres fusionnés, comporte 7.650 propositions de vente de terrains à bâtir. Cette offre est inégalement répartie sur le territoire wallon (carte VII.2 et tableau VII.1) et se concentre plus particulièrement dans une zone englobant le Brabant wallon et se prolongeant jusqu'au sillon industriel wallon.

L'offre localisée dans cette zone a connu quelques évolutions :

- le Brabant reste de loin le principal pôle et concentre à lui seul 29% de l'offre totale wallonne, avec les volumes les plus importants dans les communes de la périurbanisation les plus proches de Bruxelles comme Waterloo, Braine-l'Alleud, Braine-le-Chateau, Tubize, Rixensart, Wavre, Grez-Doiceau, Chaumont-Gistoux, Mont-Saint-Guibert.
- la zone prolongeant le Brabant wallon à l'ouest, dans les marges hennuyères, poursuit sa croissance positive notée au cours des dernières années. Plusieurs communes proposent une offre de taille comparable à celle des communes brabançonnaises. Elles se localisent à l'ouest, le long de l'A8 jusqu'au Pays des Collines (Enghien, Ath, Lessines) et au sud-ouest, aux marges du Brabant jusqu'à La Louvière (Braine-le-Comte, Ecaussinnes, La Louvière). Il faut noter que l'arrondissement de Soignies concentre 9% de l'offre totale wallonne et a connu une croissance tant en nombre de propositions qu'en part de celles-ci dans l'offre wallonne (et cela même si l'on ne tient pas compte du toutes-boîtes supplémentaire relevé depuis 1999).
- la zone prolongeant le Brabant wallon à l'est, en hesbaya liégeoise, s'étend de manière continue jusqu'à Waremme et Huy, mais le volume de l'offre y est plus faible. Les arrondissements de Huy et, dans une moindre mesure, de Waremme connaissent une décroissance du volume de l'offre depuis quelques années.
- le sillon industriel wallon concentre l'offre en particulier dans les zones urbaines de Mons-Borinage, de la Région du Centre - La Louvière, de Charleroi, de Namur et de Liège. L'arrondissement de Liège connaît une décroissance très importante de l'offre tant en termes absolu que relatif depuis le début du relevé (passant de plus de 1.000 annonces en 1994 à moins de 500 en 1999 et 2000).

Au sud de ce sillon, le volume de l'offre est globalement plus faible, et seules les communes situées le long de la N4 jusqu'à Bastogne – Arlon et celles du nord des Cantons de l'Est forment de faibles concentrations. Quelques communes comme Péruwelz dans le Hainaut occidental, comme Philippeville, Walcourt et Florennes dans l'arrondissement de Philippeville (arrondissement en croissance) ou encore Bertrix dans le Luxembourg se dégagent également.

1.3.1.3 le prix des terrains à bâtir en 2000

En ce qui concerne les prix (cartes VII.3 et VII.4 ; tableaux VII.2 et VII.3), le Brabant wallon reste de loin l'arrondissement le plus cher, tant en prix médian (2.355 Fb/m²) qu'en prix standardisé ¹ (162). La plupart des communes brabançonnaises se caractérisent par un prix médian supérieur à 1.500 Fb/m², et toutes par un prix supérieur à 1.000 Fb/m². En termes de prix standardisé, les communes les plus chères sont les plus proches de Bruxelles ; elles sont entourées à l'ouest et à l'est de communes au prix encore supérieur ou quasi égal à la moyenne wallonne.

Cette zone centrale du Brabant se prolonge de manière continue et la plus marquante à l'ouest, le long de l'A8 (Enghien, Silly, Ath et Lessines), et au sud-ouest, dans la vallée de la Senne et Sennette (Soignies, Braine-le-Comte et Ecaussinnes). Les prix médians y sont de même ordre de grandeur que dans le Brabant et les prix standardisés y sont supérieurs à la moyenne wallonne.

¹ indice tenant compte de la composition variable des différentes catégories de taille par rapport à la moyenne wallonne et permettant une comparaison de prix entre communes (prix standardisé pour la Wallonie = 100)

L'évolution de ces dernières années à l'ouest du Brabant se trouve donc confirmée et continue encore à se développer. En effet, les arrondissements d'Ath et de Soignies sont parmi les plus chers de Wallonie (avec, respectivement, un prix médian de 1.750 et 1.720 Fb/m², et un prix standardisé de 116 et 114). Et si l'arrondissement de Soignies se caractérise par des prix élevés depuis déjà plusieurs années, l'arrondissement d'Ath se distingue par la très forte croissance des prix enregistrée cette année, rejoignant le niveau de Soignies.

Le second prolongement de la zone chère du Brabant se situe au sud-est, en direction de Namur (Gembloux, la Bruyère, Eghezée et Namur). Les prix médians y sont supérieurs à 1.300 Fb/m² et les prix standardisés proches ou supérieurs à la moyenne wallonne.

A l'est du Brabant par contre, le prolongement se limite aux communes de Hannut et Geer en prix médians mais disparaît totalement en prix standardisés (partout inférieurs à la moyenne wallonne). La rupture dans les prix continue à se marquer brutalement à la limite du Brabant, surtout en prix standardisés. Les arrondissements de Waremme et de Huy sont d'ailleurs relativement bon marché (avec, respectivement, un prix médian de 770 et 600 Fb/m² et un prix standardisé de 63 et 50)

Les grandes zones urbaines du sillon industriel ont un prix médian moyennement élevé (Charleroi) ou même élevé (La Louvière, Liège, Namur). Mais elles se situent en-dessous de la moyenne wallonne en termes de prix standardisé, du fait de la proportion plus importante de petits et moyens terrains (plus chers au m²) en milieu urbain dense. Seule Namur est légèrement au-dessus de la moyenne.

Toute la région liégeoise (regroupant la commune de Liège et de nombreuses communes de sa périphérie) ainsi que Verviers apparaissent chers en prix médians, mais non en prix standardisés. Seules quelques communes périphériques du sud et de l'est de Liège sont proches de la moyenne wallonne. Au sud, Spa se distingue par un prix élevé.

Le nord des Cantons de l'Est se révèle très cher, tant en prix médians que standardisés. Il faut remarquer que cette région est la seconde zone chère en prix standardisé qui se dégage en Wallonie. Elle fait l'objet d'une étude particulière dans le chapitre VIII abordant l'analyse régionale.

La région d'Arlon est également très chère, surtout en prix médians alors que les prix standardisés sont proches de la moyenne wallonne. La région chère s'étend aux communes voisines en prix médians mais est limitée (communes d'Arlon et Bertrix) en prix standardisés. L'arrondissement d'Arlon est parmi les arrondissements les plus chers, d'un même ordre de prix que les arrondissements de Soignies et de Ath (1.810 Fb/m² et 114).

A4

Carte VII.1 : rapport entre le volume de l'offre de terrains à bâtir et les ventes réelles

A4

Carte VII.2 : nombre de terrains à vendre

Tableau VII.1 - Evolution de l'offre de terrains à bâtir par arrondissement

Arrondissements	Nbre terrains 1994	Part ds le total wallon	Nbre terrains 1995	Part ds le total wallon	Nbre terrains 1996	Part ds le total wallon	Nbre terrains 1998(*)	Part ds le total wallon	Nbre terrains 1999(*)	Part ds le total wallon	Nbre terrains 2000	Part ds le total wallon
Nivelles	2.527	31,8	2.935	37,8	3.392	37,2	2.908	37,1	2.309	27,9	2.218	29,0
Ath	43	0,5	30	0,4	19	0,2	21	0,3	309	3,7	176	2,3
Charleroi	466	5,9	449	5,8	495	5,4	293	3,7	285	3,4	343	4,5
Mons	51	0,6	37	0,5	73	0,8	52	0,7	666	8,0	506	6,6
Mouscron	-	-	-	-	5	0,1	-	-	4	0,0	0	-
Soignies	208	2,6	147	1,9	213	2,3	381	4,9	512	6,2	691	9,0
Thuin	172	2,2	141	1,8	219	2,4	124	1,6	153	1,8	115	1,5
Tournai	34	0,4	38	0,5	36	0,4	90	1,1	321	3,9	168	2,2
Huy	556	7,0	442	5,7	578	6,3	442	5,7	341	4,1	148	1,9
Liège	1.109	14,0	887	11,4	986	10,8	757	9,7	501	6,0	403	5,3
Verviers	477	6,0	382	4,9	406	4,5	360	4,6	365	4,4	259	3,4
Wareme	477	6,0	423	5,5	575	6,3	372	4,8	309	3,7	323	4,2
Arlon	28	0,3	26	0,3	48	0,5	183	2,3	192	2,3	174	3,7
Bastogne	93	1,2	231	3,0	130	1,4	169	2,2	94	1,1	280	3,7
Marche en F.	88	1,1	112	1,4	225	2,5	267	3,4	251	3,0	236	3,1
Neufchâteau	167	2,1	186	2,4	196	2,2	190	2,4	311	3,8	264	3,5
Virton	72	0,9	45	0,6	132	1,4	153	2,0	290	3,5	84	1,1
Dinant	297	3,7	303	3,9	298	3,3	282	3,6	236	2,8	317	4,1
Namur	888	11,2	757	9,8	923	10,1	615	7,9	596	7,2	674	8,8
Philippeville	194	2,4	188	2,4	166	1,8	157	2,0	241	2,9	271	3,5
Wallonie	7.947	100%	7.759	100%	9.115	100%	7.816	100%	8.286	100%	7.650	100%

(*) l'encodage supplémentaire d'un toutes-boîtes dans la région d'Arlon en 1998 et dans le Hainaut (5 éditions) en 1999 doit être pris en compte pour les comparaisons annuelles.

A4

Carte VII.3 : prix médian des terrains à bâtir

A4

Carte VII.4 : prix standardisé des terrains à bâtir

Tableau VII.2 - Evolution du prix des terrains à bâtir par arrondissement

Arrondissements	Prix médians (Fb/m2)						Prix standardisés (indice Wallonie = 100)					
	1994	1995	1996	1998	1999	2000	1994	1995	1996	1998	1999	2000
Nivelles	1.766	2.000	1.695	2.188	2.169	2.355	221	182	198	160	176	162
Ath	521	582	616	700	1.000	1.750	90	54	84	72	87	116
Charleroi	1.000	929	1.028	1.100	1.208	994	94	73	97	69	77	73
Mons	500	500	550	661	796	864	58	55	60	63	67	62
Mouscron	-	-	1.400	-	(1.700)	-	-	-	148	-	(94)	-
Soignies	1.000	1.028	1.000	1.130	1.634	1.718	137	109	115	113	142	114
Thuin	504	563	501	591	800	600	69	61	56	59	55	51
Tournai	(648)	350	359	654	650	650	(91)	50	52	185	57	47
Huy	400	415	415	492	550	596	59	46	68	50	55	50
Liège	700	708	900	979	953	1.103	88	77	93	88	84	78
Verviers	600	781	966	875	1.182	1.000	79	77	91	69	107	85
Waremmes	450	500	520	721	655	767	66	55	64	68	64	63
Arlon	(577)	(1.275)	(461)	1.476	998	1.810	(57)	(116)	(37)	94	81	114
Bastogne	120	369	274	345	324	403	36	40	37	38	32	31
Marche en F	425	463	500	450	414	446	54	44	58	40	35	34
Neufchâteau	350	329	350	395	410	446	48	36	35	32	38	27
Virton	512	300	450	722	1.200	967	74	16	51	64	100	52
Dinant	375	350	429	425	500	550	62	45	55	46	47	46
Namur	550	591	740	849	998	1.006	82	69	82	85	93	81
Philippeville	335	374	373	324	477	660	47	41	46	38	40	41

() : les chiffres entre parenthèses portent sur un nombre de données inférieur à 5.

Tableau VII.3 - Répartition de l'offre de terrains à bâtir selon la taille par arrondissement

Arrondissements	nombre de terrains selon la taille en 2000					% des terrains selon leur taille				prix médian (F/m2) selon la taille des terrains en 2000			
	0-5 ares	5-10 ares	10-20 ares	> 20 ares	total	0-5 ares	5-10 ares	10-20 ares	> 20 ares	0-5 ares	5-10 ares	10-20 ares	> 20 ares
Nivelles	114	600	654	336	1.704	6,7	35,2	38,4	19,7	4.333	2.792	2.000	1.356
Ath	0	3	19	4	26	0,0	11,5	73,1	15,4	-	(1.096)	1.750	(546)
Charleroi	2	46	96	37	181	1,1	25,4	53,0	20,4	(3.974)	1.256	895	640
Mons	1	26	53	17	97	1,0	26,8	54,6	17,5	(950)	1.172	800	495
Mouscron	0	0	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-
Soignies	23	183	167	21	394	5,8	46,4	42,4	5,3	1.500	1.800	1.800	1.064
Thuin	2	9	25	6	42	4,8	21,4	59,5	14,3	(951)	1.100	600	450
Tournai	0	6	21	3	30	0,0	20,0	70,0	10,0	-	650	650	(375)
Huy	1	22	32	35	90	1,1	24,4	35,6	38,9	(978)	732	684	400
Liège	29	101	97	34	261	11,1	38,7	37,2	13,0	1.375	1.294	1.101	691
Verviers	0	29	47	30	106	0,0	27,4	44,3	28,3	-	1.255	933	895
Waremme	3	36	110	53	202	1,5	17,8	54,5	26,2	(1.176)	898	770	600
Arlon	9	46	27	1	83	10,8	55,4	32,5	1,2	3.250	1.921	1.616	(318)
Bastogne	2	13	66	19	100	2,0	13,0	66,0	19,0	(1.480)	513	403	226
Marche en F	0	25	31	24	80	0,0	31,3	38,8	30,0	-	611	500	210
Neufchâteau	0	62	42	13	117	0,0	53,0	35,9	11,1	-	500	328	292
Virton	2	13	7	2	24	8,3	54,2	29,2	8,3	(2.501)	1.000	441	(322)
Dinant	4	31	98	53	186	2,2	16,7	52,7	28,5	(750)	663	634	350
Namur	15	98	179	93	385	3,9	25,5	46,5	24,2	1.812	1.600	1.000	610
Philippeville	74	23	32	67	196	37,8	11,7	16,3	34,2	820	650	692	260
WALLONIE	281	1.372	1.803	848	4.304	6,5	31,9	41,9	19,7	2.000	1.900	1.318	708

() : les chiffres entre parenthèses portent sur un nombre de données inférieur à 5.

NB : les catégories de taille sont celles utilisées pour le calcul du prix standardisé.

1.3.2 ANALYSE DES RESULTATS : LE MARCHE DU LOGEMENT D'APRES L'OFFRE EN 2000

1.3.2.1 l'offre de logement en 2000

Le fichier total pour l'année 2000 comprend 24.279 offres de logement réparties en Région Wallonne, ce qui représente un volume équivalent à celui de l'offre en 1999.

Tableau VII.4 : l'offre en logement selon le type de bien par arrondissement

Arrondissements	nbre de maisons (*) proposées à la vente	nbre de maisons (*) proposées en location	nbre d'appartements proposés à la vente	nbre d'appartements proposés en location
Nivelles	3.744	532	622	483
Ath	412	30	37	50
Charleroi	1.819	120	297	831
Mons	1.543	77	169	343
Mouscron	28	4	1	7
Soignies	989	58	129	204
Thuin	397	29	34	46
Tournai	640	42	33	166
Huy	420	23	72	80
Liège	1.824	103	457	991
Verviers	414	107	77	421
Wareme	418	10	32	21
Arlon	193	36	35	171
Bastogne	131	25	7	50
Marche en F.	228	32	20	66
Neufchâteau	187	30	18	34
Virton	116	24	1	35
Dinant	597	49	46	99
Namur	1.503	107	322	530
Philippeville	173	13	1	14
Wallonie	15.776	1.451	2.410	4.642
% des logements	65 %	6 %	10 %	19 %

(*) maison au sens large : maison, immeuble unifamilial, villa, bungalow, propriété,... mais excluant les immeubles de plusieurs logements

Plus de 70% de cette offre est constituée de maisons, et pour l'essentiel de maisons mises en vente (65% de l'offre totale). Les appartements, moins nombreux, sont quant à eux plus souvent proposés à la location (19% de l'offre totale des logements) qu'à la vente (10%). Les deux secteurs du marché les plus représentés sont donc les maisons à vendre et les appartements à louer. Il faut cependant remarquer que cette année, pour un volume identique de l'offre totale, la proportion des maisons à vendre a crû tandis que celle des appartements à louer diminuait.

1.3.2.2 le rapport entre la taille de l'offre et les ventes réelles

La carte du rapport entre le volume de l'offre et les ventes réelles (carte VII.5) compare au niveau communal le nombre de logements (maisons, au sens large, et appartements) proposés à la vente via les petites annonces (notre fichier) et celui des ventes annuelles (statistiques financières de l'INS) en 2000. Elle concerne uniquement les ventes, et ne tient pas compte des propositions de location, dans la mesure où il n'existe pas dans ce cas de source statistique de comparaison.

Tout comme dans le cas des terrains à bâtir, elle offre une image non aléatoire, assez semblable à celle des années précédentes, ce qui confirme la validité de notre méthode. Elle accentue les zones les plus fortes et les plus actives du marché, régions où les logements sont proposés à une population plus large, et sous-estime les zones plus locales, où la publicité est plus limitée.

La carte met en évidence tout le Brabant wallon ainsi que ses marges, le prolongement vers Namur et même au-delà le long de la N4 et l'E411, une bonne partie du Hainaut et la région d'Arlon. Elle sous-estime essentiellement les Cantons de l'Est et une partie de la périphérie liégeoise.

A4

**Carte VII.5 : rapport entre le volume de l'offre de logement
et les ventes réelles**

1.3.2.3 Les maisons à vendre

a) l'offre des maisons à vendre en 2000

Les propositions de vente de maisons sont les plus nombreuses (15.776 biens) et sont dispersées sur tout le territoire wallon, avec une localisation préférentielle dans et au nord du sillon industriel wallon (carte VII.6 et tableau VII.5).

La principale concentration de l'offre se localise dans le Brabant wallon (qui regroupe près d'un quart de l'offre totale wallonne). Les propositions de vente sont les plus nombreuses dans les communes de la périurbanisation les plus proches de Bruxelles (Waterloo, Braine-l'Alleud, Lasne, Rixensart, Wavre) et les moins nombreuses dans les communes de sa partie orientale.

L'offre est également importante dans tout le sillon wallon, principalement dans les zones urbaines de Mons-Borinage, de la Région du Centre - Louvière, de Charleroi et Liège, ainsi que, plus modérément, de Namur.

Le tissu intercalaire compris entre ces deux grandes zones propose également une offre encore assez importante. A l'ouest du Brabant, la zone se prolonge dans quasiment tout le Hainaut occidental : le long de l'A8 (Enghien, Ath, Lessines), dans la vallée de la Senne (Braine-le-Comte, Soignies), à Tournai et Péruwelz. A l'est, elle se prolonge jusqu'à Liège, de façon quasi continue mais de manière moins importante. Il faut remarquer pour cette année la décroissance de l'offre dans l'arrondissement de Verviers, tant dans la zone de Verviers elle-même que dans le nord des Cantons de l'Est.

Les arrondissements de Charleroi, Mons, Soignies, Liège et Namur concentrent à eux seuls près de 50% de l'offre.

Au sud du sillon industriel par contre, l'offre est faible. Deux zones ressortent faiblement : la vallée de la Meuse, de Namur jusqu'à Dinant et Hastière, et dans le sud du pays, Arlon.

b) le prix des maisons à vendre en 2000

En termes de prix (cartes VII.7 et VII.8 ; tableaux VII.6 et VII.7), la principale zone de prix élevé est constituée du Brabant et de ses marges.

Le Brabant wallon reste en effet de loin la zone la plus chère, tant en prix médian (7.950.000 Fb) qu'en prix standardisé ² (157). La plupart de ses communes présentent un prix médian supérieur à 6.000.000 Fb, et toutes ont un prix médian d'au moins 4.500.000 Fb ainsi qu'un prix standardisé supérieur ou égal à la moyenne wallonne.

A l'ouest, la zone chère du Brabant se prolonge clairement le long de l'A8 jusqu'au Pays des Collines et en direction de Mons (Silly, Enghien, Ath, Flobecq, Ellezelles, Brugelette, Lens, Jurbise) ainsi que dans la vallée de la Senne (Soignies, Braine-le-Comte). Les prix, tant médians que standardisés, y sont parfois très élevés et de valeur comparable à celle de la zone centrale du Brabant. Cette zone se poursuit encore par une zone de prix moyens jusqu'à Tournai (prix standardisés compris entre 80 et 100).

Au sud-est, le prolongement vers Namur se marque très clairement, avec des prix médians supérieurs à 5.000.000 Fb et des prix standardisés supérieurs à la moyenne wallonne. Au delà de Namur, le long de la N4 et de l'E411, les prix restent moyens.

² indice tenant compte de la composition variable des différentes catégories de taille par rapport à la moyenne wallonne et permettant une comparaison de prix entre communes (prix standardisé pour la Wallonie = 100)

A l'est, en hesbaye liégeoise, la rupture des prix à la limite du Brabant observée les années précédentes tend de plus en plus à disparaître en se déplaçant vers l'est en direction de Liège. Ainsi, la zone chère prolongeant le Brabant englobe aujourd'hui les communes de Hannut, Lincet, Geer, Braives, Burdinne, Héron, Villers-le-Bouillet, Verlaine. Cette évolution marquante est importante à noter car elle peut indiquer le début d'une tendance à la hausse plus profonde.

La région d'Arlon est la seconde grande zone chère de Wallonie, tant en prix médians (supérieurs à 6.000.000 Fb à Arlon et Attert) que standardisés. L'arrondissement d'Arlon est d'ailleurs le second arrondissement le plus cher, après le Brabant, avec un prix médian de 5.700.000 F et un prix standardisé de 103. Il faut aussi remarquer comme les années précédentes que la commune de Bastogne est aussi chère, et même plus chère, que celle d'Arlon.

Les grandes zones urbaines wallonnes, Mons-Borinage, La Louvière, Charleroi et Liège, se caractérisent par leur offre abondante et bon marché, tant en prix médians que standardisés (à l'exception de quelques communes de la périphérie "riche" de ces deux dernières villes) alors que Namur se révèle chère en prix médian (5.300.000 Fb) et propose un prix standardisé supérieur à la moyenne wallonne.

Dans la région liégeoise, les communes de la périphérie sud mais aussi du Pays de Herve et de la région de Spa sont chères en prix médians et en prix standardisés. Les Cantons de l'Est sont chers en prix médians.

A4

Carte VII.6 : nombre de maisons à vendre en 2000

Tableau VII.5 – Evolution de l'offre de maisons à vendre par arrondissement

Arrondissements	Nbre d'offres de maisons à vendre (2000)	% du total wallon					
		1994	1995	1996	1998 (*)	1999 (*)	2000
Nivelles	3.744	27,3	27,6	29,4	29,1	21,3	23,7
Ath	412	1,1	1,0	1,1	1,4	2,6	2,6
Charleroi	1.819	13,6	13,5	13,3	11,1	11,3	11,5
Mons	1.543	2,7	3,4	3,5	3,4	11,2	9,8
Mouscron	28	0,1	0,0	0,0	0,0	0,4	0,2
Soignies	989	2,8	3,1	2,7	5,1	5,7	6,3
Thuin	397	2,8	2,4	2,2	2,0	2,7	2,5
Tournai	640	0,7	1,0	0,9	0,9	4,7	4,1
Huy	420	4,1	3,6	3,7	3,3	2,6	2,7
Liège	1.824	15,3	12,8	13,1	13,3	10,4	11,6
Verviers	414	3,7	4,3	4,2	4,1	3,7	2,6
Waremme	418	2,9	3,0	3,2	2,9	2,7	2,6
Arlon	193	0,4	0,6	0,6	1,8	1,4	1,2
Bastogne	131	1,0	0,9	0,8	1,1	0,8	0,8
Marche en F	228	2,1	1,7	1,7	1,9	1,7	1,4
Neufchâteau	187	1,1	1,2	1,3	1,5	1,1	1,2
Virton	116	0,8	0,8	0,9	1,3	1,2	0,7
Dinant	597	4,3	4,1	3,7	4,6	3,8	3,8
Namur	1.503	11,7	13,1	12,0	9,8	9,4	9,5
Philippeville	173	1,6	1,7	1,6	1,3	1,0	1,1
Wallonie	15.776	100	100	100	100	100	100

(*) l'encodage supplémentaire d'un toutes-boîtes dans la région d'Arlon en 1998 et dans le Hainaut (5 éditions) en 1999 doit être pris en compte pour les comparaisons annuelles

A4

Carte VII.7 : prix médian des maisons à vendre en 2000

A4

Carte VII.8 : prix standardisé des maisons à vendre en 2000

Tableau VII.6 – Evolution du prix des maisons à vendre par arrondissement

Arrondissements	prix médian (Fb)						prix standardisé (indice Wallonie = 100)					
	1994	1995	1996	1998	1999	2000	94	95	96	98	99	2000
Nivelles	6.950.000	6.650.000	6.900.000	7.200.000	7.842.000	7950000	147	140	140	148	164	157
Ath	3.750.000	3.650.000	3.900.000	3.200.000	4.335.000	4000000	96	103	107	79	90	87
Charleroi	2.300.000	2.400.000	2.500.000	2.670.000	2.700.000	2800000	68	63	63	67	69	68
Mons	3.300.000	2.000.000	2.000.000	2.200.000	2.500.000	2500000	83	65	62	63	67	73
Mouscron	(1.947.500)	(2.200.000)	-	-	4.600.000	4770000	(64)	(38)	-	-	106	96
Soignies	3.920.000	3.592.500	4.000.000	4.722.714	4.450.000	4300000	109	119	109	110	98	101
Thuin	3.240.000	3.415.000	3.300.000	3.950.000	3.500.000	3950000	77	84	81	82	82	91
Tournai	3.300.000	2.650.000	2.825.000	2.350.000	3.500.000	3150000	72	97	93	67	69	71
Huy	3.455.000	3.350.000	3.200.000	3.650.000	4.000.000	4400000	84	81	76	82	87	94
Liège	2.650.000	2.800.000	2.900.000	3.254.500	3.400.000	3500000	69	75	74	75	79	78
Verviers	4.965.000	3.985.000	3.800.000	4.450.000	4.950.000	4700000	90	83	83	91	92	92
Waremme	3.200.000	3.350.000	3.500.000	3.900.000	4.495.000	4650000	74	80	83	85	95	96
Arlon	(5.600.000)	(1.500.000)	3.000.000	5.250.000	5.500.000	5700000	(93)	(38)	96	106	129	103
Bastogne	2.300.000	3.768.000	3.850.000	3.562.500	3.620.000	4772571	110	95	92	81	89	90
Marche en F	3.050.000	3.445.000	3.350.000	3.300.000	3.600.000	3800000	94	89	75	84	88	84
Neufchâteau	3.000.000	3.500.000	3.200.000	3.650.000	4.200.000	3800000	66	75	67	67	89	71
Virton	3.025.000	1.825.000	2.500.000	3.800.000	3.990.000	3500000	98	51	70	87	82	88
Dinant	3.493.000	3.315.000	3.425.500	3.950.000	3.750.000	4192500	83	78	83	83	85	79
Namur	3.970.000	4.200.000	4.350.000	4.600.000	5.012.500	4950000	98	95	98	99	105	103
Philippeville	2.950.000	2.675.000	3.225.000	4.000.000	3.875.000	4000000	81	69	81	85	84	80

() : les chiffres entre parenthèses portent sur un nombre de données inférieur à 5.

Tableau VII.7 – Répartition des maisons à vendre selon la taille par arrondissement

Arrondissements	nbre de maisons à vendre selon leur taille en 2000					% maisons à vendre selon leur taille				prix médian (Fb) selon la taille en 2000			
	0 - 1 chbre	2 chbres	3 chbres	> 3 chbres	total	% 0-1 chbre	% 2 chbres	% 3 chbres	% > 3 chbres	0 - 1 chbre	2 chbres	3 chbres	> 3 chbres
Nivelles	30	304	1097	1538	2969	1,0	10,2	36,9	51,8	2925000	4900000	6750000	11500000
Ath	2	23	64	25	114	1,8	20,2	56,1	21,9	(2800000)	2675000	4000000	5500000
Charleroi	31	449	451	300	1231	2,5	36,5	36,6	24,4	1675000	2100000	3000000	4075000
Mons	14	162	129	44	349	4,0	46,4	37,0	12,6	1050000	2200000	3200000	4500000
Mouscron	0	0	2	1	3	0,0	0,0	66,7	33,3	-	-	(5800000)	(3200000)
Soignies	3	115	192	127	437	0,7	26,3	43,9	29,1	(1450000)	2800000	4742500	7000000
Thuin	2	54	85	54	195	1,0	27,7	43,6	27,7	(1800000)	2725000	4495000	5275000
Tournai	5	69	77	36	187	2,7	36,9	41,2	19,3	2200000	1900000	3500000	4335000
Huy	4	53	118	65	240	1,7	22,1	49,2	27,1	(2762500)	2800000	4619500	5500000
Liège	38	338	516	399	1291	2,9	26,2	40,0	30,9	1675000	2395000	3841000	4450000
Verviers	2	19	67	61	149	1,3	12,8	45,0	40,9	(2175000)	3700000	4700000	4950000
Waremme	5	44	149	87	285	1,8	15,4	52,3	30,5	3000000	3450000	4650000	5200000
Arlon	0	4	13	17	34	0,0	11,8	38,2	50,0	-	(2450000)	5350000	7000000
Bastogne	0	5	17	27	49	0,0	10,2	34,7	55,1	-	3500000	4600000	5500000
Marche en F	3	20	26	25	74	4,1	27,0	35,1	33,8	(2200000)	2950000	3850000	4500000
Neufchâteau	1	9	22	16	48	2,1	18,8	45,8	33,3	(3500000)	1500000	3550000	4800000
Virton	0	3	8	3	14	0,0	21,4	57,1	21,4	-	(3500000)	3487500	(5900000)
Dinant	17	55	128	159	359	4,7	15,3	35,7	44,3	1560000	2950000	3925000	4547650
Namur	16	123	415	346	900	1,8	13,7	46,1	38,4	3110000	4300000	4750000	5900000
Philippeville	2	27	43	39	111	1,8	24,3	38,7	35,1	(1200000)	2650000	4143448	4191550
Wallonie	175	1876	3619	3369	9039	1,9	20,8	40,0	37,3	1875000	2682500	4750000	7100000

() : les chiffres entre parenthèses portent sur un nombre de données inférieur à 5.

NB : les catégories de taille sont celles utilisées pour le calcul du prix standardisé.

1.3.2.4 les maisons à louer

a) l'offre des maisons à louer en 2000

Les propositions de location de maisons sont beaucoup moins nombreuses (1.451 biens) que les propositions de vente (carte VII.9 et tableau VII.8). Les principales concentrations se localisent :

- dans le Brabant wallon (avec, à lui seul, plus d'un tiers de l'offre totale wallonne) et en particulier dans les communes de la périurbanisation les plus proches de Bruxelles (Waterloo, Braine-l'Alleud, Lasne, Rixensart) avec des prolongements aux marges hennuyères et namuroises ;
- dans les grandes zones urbaines du sillon industriel (Mons-Borinage, La Louvière, Charleroi, Namur, Liège) et dans une zone englobant Verviers, Spa et le nord des Cantons de l'Est ;
- dans les petites villes de Tournai, Arlon, Bastogne, Dinant,...

b) le prix des maisons à louer en 2000

Les prix les plus élevés (carte VII.10 et VII.11 ; tableaux VII.9 et VII.10) se localisent dans le Brabant wallon, avec une première couronne formée des communes les plus proches de Bruxelles proposant des loyers médians supérieurs à 33.000 Fb/mois. Cette zone très chère se continue par une zone toujours assez chère englobant le reste du Brabant ainsi que ses prolongements à l'ouest, le long de l'A8 jusqu'à Enghien et Silly, et au sud-est, vers Namur et même au-delà. Il faut en effet noter que l'axe de la N4 présente des loyers assez chers jusqu'à Hamois et Ciney, en prix médians (supérieurs à 20.000 Fb/mois) et standardisés.

Au niveau des arrondissements, le Brabant wallon reste de loin le plus cher (prix médian de 55.000 F et prix standardisé de 132), suivi des arrondissements de Namur et de Soignies (respectivement 25.000 et 22.000 F et prix standardisés de 98 et 87).

La zone d'Arlon, formée des communes d'Arlon et Attert, est assez chère en loyer médian comme standardisé.

Les villes de Liège et Charleroi offrent des loyers médians très bas et des prix standardisés faiblement en-dessous de la moyenne wallonne, tandis que Namur conserve une place moyenne en prix médian (24.000 Fb/mois) et standardisé (107).

A4

Carte VII.9 : nombre de maisons à louer en 2000

Tableau VII.8 – Evolution de l'offre des maisons à louer par arrondissement

Arrondissements	Nbre d'offres de maisons à louer en 2000	% du total wallon					
		1994	1995	1996	1998 (*)	1999 (*)	2000
Nivelles	532	48,7	49,5	43,2	38,7	35,1	36,7
Ath	30	1,0	0,6	1,2	0,2	1,6	2,1
Charleroi	120	6,1	9,3	8,7	4,8	7,5	8,3
Mons	77	4,3	4,7	4,6	2,7	5,7	5,3
Mouscron	4	0,1	0,0	0,0	0,1	0,2	0,3
Soignies	58	3,9	3,1	3,4	3,6	5,2	4,0
Thuin	29	1,6	0,9	1,8	1,4	1,5	2,0
Tournai	42	1,4	1,0	1,4	1,8	3,7	2,9
Huy	23	1,3	0,4	1,7	1,5	1,9	1,6
Liège	103	10,1	9,1	8,3	14,3	7,2	7,1
Verviers	107	5,2	6,9	7,5	7,8	7,1	7,4
Waremme	10	0,6	0,6	0,7	1,2	0,6	0,7
Arlon	36	0,2	0,1	0,2	2,8	2,2	2,5
Bastogne	25	0,6	0,7	0,7	1,0	2,6	1,7
Marche en F	32	0,7	0,9	0,9	1,2	1,6	2,2
Neufchâteau	30	1,4	0,7	1,6	1,2	2,2	2,1
Virton	24	0,1	0,2	0,1	1,8	2,0	1,7
Dinant	49	3,8	3,0	2,3	3,2	3,1	3,4
Namur	107	7,9	7,7	11,1	9,8	7,8	7,4
Philippeville	13	0,7	0,5	0,5	1,0	1,2	0,9
Wallonie	1.451	100	100	100	100	100	100

(*) l'encodage supplémentaire d'un toutes-boîtes dans la région d'Arlon en 1998 et dans le Hainaut (5 éditions) en 1999 doit être pris en compte pour les comparaisons annuelles

A4

Carte VII.10 : prix médian des maisons à louer en 2000

A4

Carte VII.11 : prix standardisé des maisons à louer en 2000

Tableau VII.9 – Evolution du prix des maisons à louer par arrondissement

Arrondissements	prix médian (Fb/mois)						prix standardisé (indice Wallonie = 100)					
	1994	1995	1996	1998	1999	2000	1994	1995	1996	1998	1999	2000
Nivelles	40.000	40.500	38.000	45.000	50.000	55.000	112	118	125	129	134	132
Ath	21.000	16.400	16.450	24.500	16.850	20.000	74	71	67	114	81	89
Charleroi	17.000	17.000	18.500	16.750	16.500	16.000	70	80	78	76	80	81
Mons	16.000	16.000	17.500	15.000	16.500	17.000	70	73	85	84	77	85
Mouscron	(19.000)	-	-	-	(18.000)	(14.000)	(63)	-	-	-	68	(66)
Soignies	25.000	23.950	20.000	23.000	23.000	22.000	100	79	91	72	91	87
Thuin	20.000	13.500	20.000	20.700	22.000	19.500	90	61	72	91	82	84
Tournai	19.000	(18.000)	14.250	18.000	16.750	18.000	69	(72)	71	80	88	81
Huy	19.000	-	20.000	22.000	19.500	20.000	81	-	88	77	69	87
Liège	18.000	18.000	16.500	18.000	19.000	18.000	66	70	74	80	76	83
Verviers	19.580	18.000	18.000	20.000	17.000	17.000	61	73	80	74	68	80
Waremme	18.250	(20.000)	18.000	21.000	(17.500)	20.000	80	(92)	75	78	78	100
Arlon	-	(25.000)	-	26.000	22.000	20.000	-	(139)	-	81	102	93
Bastogne	(13.000)	(18.250)	(16.000)	(17.000)	18.000	15.000	-	(81)	(59)	(100)	56	79
Marche en F	14.500	(25.000)	16.000	15.000	16.000	18.000	49	(107)	84	79	75	67
Neufchâteau	27.500	(19.500)	15.000	24.000	17.000	15.750	78	(68)	81	105	66	65
Virton	-	(13.500)	(45.000)	21.500	20.000	20.000	-	(75)	(129)	70	84	79
Dinant	20.500	20.000	20.000	19.000	19.750	18.500	73	72	83	83	87	81
Namur	24.000	24.500	24.500	25.000	23.750	25.000	82	82	90	87	87	98
Philippeville	19.000	(20.500)	(20.000)	22.000	20.000	17.000	56	(59)	(87)	95	68	80

() : les chiffres entre parenthèses portent sur un nombre de données inférieur à 5.

Tableau VII.10 - Répartition des maisons à louer selon la taille par arrondissement

Arrondissements	nbre de maisons à louer selon leur taille en 2000					% maisons à louer selon leur taille				prix médian (Fb/mois) selon la taille en 2000			
	0 - 1 chbre	2 chbres	3 chbres	> 3 chbres	total	% 0-1 chbre	% 2 chbres	% 3 chbres	% > 3 chbres	0 - 1 chbre	2 chbres	3 chbres	> 3 chbres
Nivelles	6	49	133	287	475	1,3	10,3	28,0	60,4	22000	25000	40000	70000
Ath	2	4	6	0	12	16,7	33,3	50,0	0,0	(14750)	(15550)	21000	-
Charleroi	6	50	26	8	90	6,7	55,6	28,9	8,9	12000	15500	18000	30000
Mons	5	26	13	3	47	10,6	55,3	27,7	6,4	12500	16500	18000	(23000)
Mouscron	0	1	1	0	2	0,0	50,0	50,0	0,0	-	(13000)	(14000)	-
Soignies	1	9	21	9	40	2,5	22,5	52,5	22,5	(10000)	17000	24000	32000
Thuin	0	12	6	3	21	0,0	57,1	28,6	14,3	-	15500	21000	(33500)
Tournai	3	11	7	7	28	10,7	39,3	25,0	25,0	(15000)	18000	18000	25000
Huy	0	6	7	4	17	0,0	35,3	41,2	23,5	-	17000	26000	(23000)
Liège	10	23	24	12	69	14,5	33,3	34,8	17,4	13000	15000	24000	25000
Verviers	4	9	9	5	27	14,8	33,3	33,3	18,5	(15000)	17000	17750	27000
Waremme	0	2	2	0	4	0,0	50,0	50,0	0,0	-	(20250)	(20000)	-
Arlon	0	4	9	2	15	0,0	26,7	60,0	13,3	-	(18000)	20000	(77500)
Bastogne	0	6	0	1	7	0,0	85,7	0,0	14,3	-	15000	-	(15000)
Marche en F	2	3	11	7	23	8,7	13,0	47,8	30,4	(18000)	(15500)	18000	21000
Neufchâteau	0	4	5	3	12	0,0	33,3	41,7	25,0	-	(14500)	17000	(19000)
Virton	0	2	3	1	6	0,0	33,3	50,0	16,7	-	(15750)	(20000)	(30000)
Dinant	1	17	10	8	36	2,8	47,2	27,8	22,2	(10500)	18000	17500	25000
Namur	6	14	34	17	71	8,5	19,7	47,9	23,9	18250	22950	25000	33000
Philippeville	0	3	2	1	6	0,0	50,0	33,3	16,7	-	(15000)	(19500)	(35000)
Wallonie	46	255	329	378	1008	4,6	25,3	32,6	37,5	15000	17000	25000	60000

() : les chiffres entre parenthèses portent sur un nombre de données inférieur à 5.

NB : les catégories de taille sont celles utilisées pour le calcul du prix standardisé.

1.3.2.5 les appartements à vendre

a) l'offre des appartements à vendre en 2000

Les propositions de vente d'appartements (carte VII.12 et tableau VII.11) sont au nombre de 2.410 offres, ce qui correspond au volume relevé l'année passée. L'offre se concentre essentiellement en milieu urbain et plus particulièrement :

- dans le Brabant (qui fournit un quart de l'offre totale wallonne), et avant tout dans les communes de Ottignies-Louvain-la-Neuve, Wavre, Waterloo, Braine-l'Alleud, Nivelles. A l'ouest, l'offre encore moyenne relevée à Braine-le-Chateau, Tubize et Ittre, se prolonge aux franges hennuyères, à Braine-le-Comte et Soignies. Au sud-est, elle se prolonge vers Namur, avec une concentration assez importante à Gembloux.
- dans les grandes zones urbaines du sillon industriel wallon (Mons-Borinage, La Louvière, Namur, Huy, Liège) ainsi que les petites villes de Ath, Tournai, Dinant, Waremme, Spa et Arlon.

b) le prix des appartements à vendre en 2000

Les prix (carte VII.13 et VII.14 ; tableaux VII.12 et VII.13) sont très élevés dans le Brabant wallon puis encore élevés au sud-est en direction de Namur (prix médian de 3.625.000 Fb et standardisé de 123) et, dans une moindre mesure, à l'ouest.

Les grandes villes de Mons, La Louvière, Charleroi et Liège sont par contre bon marché.

Il faut noter, comme les années précédentes, que dans cette catégorie de biens Arlon offre un prix médian moyen et se situe, en prix standardisé, légèrement au-dessus de la moyenne wallonne (104).

A4

Carte VII.12 : nombre d'appartements à vendre en 2000

Tableau VII.11 – Evolution de l'offre des appartements à vendre par arrondissement

Arrondissements	Nbre d'offres d'apparts à vendre en 2000	% du total wallon					
		1994	1995	1996	1998 (*)	1999 (*)	2000
Nivelles	622	45,6	37,1	32,9	27,8	23,5	25,8
Ath	37	0,1	0,3	0,1	0,6	3,7	1,5
Charleroi	297	15,3	11,6	11,1	11,2	8,8	12,3
Mons	169	1,0	2,6	2,6	1,4	6,5	7,0
Mouscron	1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Soignies	129	2,0	2,9	1,6	6,0	9,3	5,4
Thuin	34	0,5	0,4	0,8	0,6	1,8	1,4
Tournai	33	1,2	0,7	0,3	0,3	2,9	1,4
Huy	72	0,9	0,6	0,4	0,6	4,7	3,0
Liège	457	16,9	19,7	18,7	20,9	15,3	19,0
Verviers	77	1,5	2,4	5,1	6,5	4,6	3,2
Waremme	32	0,7	2,1	3,3	1,2	1,8	1,3
Arlon	35	0,1	0,9	0,5	6,2	2,1	1,5
Bastogne	7	0,1	0,4	2,7	1,0	0,5	0,3
Marche en F	20	0,5	1,6	0,9	1,0	0,9	0,8
Neufchâteau	18	0,1	0,9	1,6	0,5	0,1	0,7
Virton	1	0,1	0,1	0,1	0,5	0,1	0,0
Dinant	46	1,7	1,4	1,7	4,8	3,0	1,9
Namur	322	11,1	14,2	15,7	9,1	10,3	13,4
Philippeville	1	0,7	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0
Wallonie	2.410	100	100	100	100	100	100

(*) l'encodage supplémentaire d'un toutes-boîtes dans la région d'Arlon en 1998 et dans le Hainaut (5 éditions) en 1999 doit être pris en compte pour les comparaisons annuelles

A4

Carte VII.13 : prix médian des appartements à vendre en 2000

A4

Carte VII.14 : prix standardisé des appartements à vendre en 2000

Tableau VII.12 – Evolution du prix des appartements à vendre par arrondissement

Arrondissements	prix médian (Fb)						prix standardisé (indice Wallonie = 100)					
	1994	1995	1996	1998	1999	2000	94	95	96	98	99	2000
Nivelles	3.600.000	3.573.500	3.500.000	3.670.000	3.500.000	4.100.000	119	120	118	123	114	125
Ath	(4.000.000)	3.500.000	(3.600.000)	5.000.000	(1.450.000)	2.975.000	(121)	111	(338)	119	(123)	107
Charleroi	2.450.000	2.600.000	2.450.000	2.500.000	2.447.500	2.200.000	73	82	80	78	76	67
Mons	(2.350.000)	3.350.000	2.900.000	3.000.000	2.700.000	3.000.000	(62)	90	120	97	76	86
Mouscron	-	-	-	-	(950.000)	-	-	-	-	-	-	-
Soignies	3.700.000	3.075.000	2.955.000	3.100.000	2.350.000	2.750.000	112	95	122	102	92	93
Thuin	(3.425.000)	1.900.000	2.200.000	3.225.000	2.950.000	2.900.000	(93)	60	93	90	84	84
Tournai	(2.900.000)	-	(2.300.000)	-	2.924.750	2.300.000	-	-	(216)	-	111	82
Huy	2.000.000	-	(2.752.500)	(2.900.000)	3.349.999	3.500.000	(49)	-	(172)	(75)	125	99
Liège	2.150.000	2.150.000	2.750.000	2.500.000	2.600.000	2.750.000	75	74	86	85	85	86
Verviers	2.250.000	2.556.890	2.980.000	3.628.656	3.405.514	3.350.000	79	90	118	102	85	96
Waremme	-	2.750.000	3.095.000	3.195.000	3.195.000	3.575.000	-	88	178	100	98	105
Arlon	(2.150.000)	-	-	2.500.000	3.175.000	3.350.000	(88)	-	-	100	96	105
Bastogne	-	-	-	3.200.000	(1.200.000)	(4.300.000)	-	-	-	95	(104)	(74)
Marche en F	(2.150.000)	1.337.500	(1.100.000)	3.500.000	3.950.000	2.250.000	(88)	48	(73)	102	106	86
Neufchâteau	(830.000)	(2.750.000)	(2.850.000)	1.800.000	(3.295.000)	2.600.000	(59)	(88)	(178)	82	(98)	95
Virton	(700.000)	-	-	2.750.000	(2.700.000)	(2.800.000)	(29)	-	-	90	(76)	(80)
Dinant	3.800.000	3.500.000	1.700.000	1.525.000	4.943.500	3.625.000	107	102	85	64	139	101
Namur	3.990.000	2.812.500	2.800.000	3.300.000	3.450.000	3.413.000	105	103	102	113	112	116
Philippeville	3.622.222	-	-	-	-	(2.200.000)	126	-	-	-	-	(96)

() : les chiffres entre parenthèses portent sur un nombre de données inférieur à 5.

Tableau VII.13 – Répartition des appartements à vendre selon la taille par arrondissement

Arrondissements	nbre d'appartements à vendre selon la taille en 2000					% d'appartements à vendre selon la taille				prix médian (Fb) selon la taille en 2000			
	0 chbre	1 chbre	2 chbres	> 2 chbres	total	% 0 chbre	% 1 chbre	% 2 chbres	% >2 chbres	0 chbre	1 chbre	2 chbres	> 2 chbres
Nivelles	36	60	184	81	361	10,0	16,6	51,0	22,4	1675000	3080000	4325000	5800000
Ath	4	6	14	0	24	16,7	25,0	58,3	0,0	(1400000)	1800000	4175000	-
Charleroi	12	37	115	31	195	6,2	19,0	59,0	15,9	1041666	1350000	2495000	2550000
Mons	2	6	25	4	37	5,4	16,2	67,6	10,8	(1200000)	1800000	3200000	(3050000)
Mouscron	0	0	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-
Soignies	7	10	23	4	44	15,9	22,7	52,3	9,1	1400000	1800000	3450000	(3875000)
Thuin	0	3	9	3	15	0,0	20,0	60,0	20,0	-	(1900000)	2900000	(4085000)
Tournai	0	4	3	3	10	0,0	40,0	30,0	30,0	-	(1700000)	(2800000)	(4500000)
Huy	1	2	7	2	12	8,3	16,7	58,3	16,7	(1350000)	(2550000)	3500000	(3950000)
Liège	34	57	137	55	283	12,0	20,1	48,4	19,4	1200000	1990000	2890000	4350000
Verviers	4	3	9	1	17	23,5	17,6	52,9	5,9	(1848100)	(995000)	3400000	(3850000)
Waremme	0	2	9	3	14	0,0	14,3	64,3	21,4	-	(3275000)	3700000	(3700000)
Arlon	0	5	7	1	13	0,0	38,5	53,8	7,7	-	2500000	3400000	(6500000)
Bastogne	1	0	0	0	1	100,0	0,0	0,0	0,0	(1000000)	-	-	-
Marche en F	0	6	3	0	9	0,0	66,7	33,3	0,0	-	2175000	(2415000)	-
Neufchâteau	0	0	2	0	2	0,0	0,0	100,0	0,0	-	-	(3295000)	-
Virton	0	0	1	0	1	0,0	0,0	100,0	0,0	-	-	(2800000)	-
Dinant	1	1	17	3	22	4,5	4,5	77,3	13,6	(1400000)	(2650000)	3500000	(4750000)
Namur	25	36	68	26	155	16,1	23,2	43,9	16,8	1800000	2825000	3957500	4647500
Philippeville	0	1	0	0	1	0,0	100,0	0,0	0,0	-	(2200000)	-	-
Wallonie	127	239	633	217	1.216	10,4	19,7	52,1	17,8	1350000	2300000	3485000	4750000

() : les chiffres entre parenthèses portent sur un nombre de données inférieur à 5.

NB : les catégories de taille sont celles utilisées pour le calcul du prix standardisé.

1.3.2.6 les appartements à louer

a) l'offre des appartements à louer en 2000

Les propositions de location d'appartements sont nombreuses (carte VII.15 et tableau VII.14), bien que ce volume soit en décroissance depuis l'an dernier (4.642 offres en 2000 pour 6.105 en 1999). Elle sont beaucoup plus nombreuses que celles de vente et se localise préférentiellement dans les villes.

Les grandes zones urbaines du sillon industriel proposent l'offre la plus abondante (Mons, La Louvière, Charleroi, et surtout Liège), ainsi que les villes de Tournai, Verviers et Arlon.

Le Brabant wallon ne représente d'ailleurs que 10% de l'offre. Quelques communes comme Nivelles, Wavre, Braine-l'Alleud, Waterloo ou Ottignies-Louvain-la-Neuve présentent une offre non négligeable.

b) le prix des appartements à louer en 2000

Les prix (cartes VII.16 et VII.17, tableaux VII.15 et VII.16) sont très élevés dans le Brabant wallon, qui présente un loyer médian de 20.000 Fb/mois et un prix standardisé de 134. Cette zone chère se prolonge à l'ouest jusqu'à Enghien mais également au sud-ouest jusqu'à Soignies, englobant Braine-le-Comte, Ecaussinnes, Seneffe. Toute cette zone est chère en prix médian mais également en prix standardisé. Plus loin, Ath offre encore un prix médian élevé et un prix standardisé moyen, supérieur à la moyenne wallonne

Le prolongement du Brabant wallon en direction de Namur se marque de manière beaucoup moins importante, par des prix médians moyens et des prix standardisés au-dessus de la moyenne wallonne.

La région d'Arlon est chère en prix médians mais encore plus en prix standardisés.

Les villes du sillon industriel, où l'offre est la plus abondante, sont par contre peu chères. Liège, en tant que grande métropole, est clairement la meilleure marché, tandis que Namur se situe dans des prix moyens. Mons, bon marché en prix médian offre un prix standardisé supérieur à la moyenne wallonne.

Il faut remarquer que Verviers mais aussi tout le nord des Cantons de l'Est se révèlent très bon marché.

A4

Carte VII.15 : nombre d'appartements à louer en 2000

Tableau VII.14 – Evolution de l'offre des appartements à louer par arrondissement

Arrondissements	Nbre d'offres d'apparts à louer (2000)	% du total wallon					
		1994	1995	1996	1998	1999	2000
Nivelles	483	17,8	14,8	15,8	12,2	9,0	10,4
Ath	50	0,3	0,5	0,6	0,4	0,6	1,1
Charleroi	831	10,8	14,5	14,1	13,9	15,7	17,9
Mons	343	4,9	4,6	7,1	6,8	9,3	7,4
Mouscron	7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2
Soignies	204	2,1	1,3	3,4	4,0	4,1	4,4
Thuin	46	0,3	0,5	0,7	0,9	1,1	1,0
Tournai	166	1,7	1,9	1,9	1,4	3,1	3,6
Huy	80	0,2	0,3	0,4	0,6	1,5	1,7
Liège	991	34,8	28,5	25,1	21,7	20,6	21,3
Verviers	421	8,1	11,3	11,4	13,2	11,6	9,1
Waremme	21	0,3	0,3	0,2	0,6	0,4	0,5
Arlon	171	0,0	0,2	0,2	4,2	4,0	3,7
Bastogne	50	0,2	0,2	0,6	1,3	1,5	1,1
Marche en F	66	1,0	1,3	0,7	0,8	1,2	1,4
Neufchâteau	34	0,5	0,7	0,8	0,6	0,7	0,7
Virton	35	0,1	0,2	0,1	0,7	0,7	0,8
Dinant	99	1,2	1,7	1,5	2,0	2,1	2,1
Namur	530	18,4	16,9	15,2	14,6	12,3	11,4
Philippeville	14	0,1	0,3	0,1	0,3	0,3	0,3
Wallonie	4.642	100	100	100	100	100	100

(*) l'encodage supplémentaire d'un toutes-boîtes dans la région d'Arlon en 1998 et dans le Hainaut (5 éditions) en 1999 doit être pris en compte pour les comparaisons annuelles

A4

Carte VII.16 : prix médian des appartements à louer en 2000

A4

Carte VII.17 : prix standardisé des appartements à louer en 2000

Tableau VII.15 – Evolution du prix des appartements à louer par arrondissement

Arrondissements	prix médian (Fb/mois)						prix standardisé (indice Wallonie = 100)					
	1994	1995	1996	1998	1999	2000	1994	1995	1996	1998	1999	2000
Nivelles	19.500	19.000	18.700	18.500	18.000	20.000	132	129	128	129	125	134
Ath	(16.000)	16.000	16.000	15.000	17.000	16.667	(76)	88	118	103	103	105
Charleroi	12.500	14.000	13.000	12.500	12.500	13.000	99	103	98	98	94	95
Mons	14.000	12.000	12.000	13.500	12.750	13.000	102	108	104	99	102	105
Mouscron	-	-	(13.000)	-	15.000	15.750	-	-	(76)	-	90	101
Soignies	15.000	15.000	15.000	15.900	15.500	15.000	103	116	107	108	109	106
Thuin	(17.000)	15.500	12.800	14.000	15.000	13.500	(92)	100	97	95	100	92
Tournai	11.500	12.000	12.500	15.000	14.700	14.000	85	102	97	97	101	104
Huy	14.250	15.250	13.000	15.000	13.800	15.000	103	99	111	108	102	100
Liège	10.800	9.900	10.500	11.500	11.450	12.000	85	87	87	88	90	86
Verviers	10.000	11.000	10.000	10.000	10.000	10.500	74	78	77	76	78	77
Waremme	16.000	20.000	(10.500)	18.000	16.000	17.000	94	108	(89)	100	98	103
Arlon	(17.000)	23.500	-	16.450	17.000	16.250	(131)	112	-	122	118	114
Bastogne	(17.000)	15.750	14.500	15.000	13.250	13.900	(97)	90	95	90	85	85
Marche en F	13.500	15.000	15.000	13.700	14.000	15.000	105	90	102	95	94	98
Neufchâteau	11.400	11.000	14.000	13.750	12.500	14.500	94	85	100	91	82	90
Virton	-	13.250	-	15.000	15.000	15.625	-	102	-	101	100	111
Dinant	15.000	15.000	15.000	15.500	15.000	15.000	100	100	98	93	105	100
Namur	14.000	13.550	14.000	15.000	15.000	14.000	109	109	106	108	106	109
Philippeville	(15.000)	12.500	(15.000)	14.000	16.000	15.250	(86)	73	(111)	94	99	100

() : les chiffres entre parenthèses portent sur un nombre de données inférieur à 5.

Tableau VII.16 – Répartition des appartements à louer selon la taille par arrondissement

Arrondissements	nbre d'appartements à louer selon la taille en 2000					% appartements à louer selon la taille				prix médian (Fb/mois) selon la taille en 2000			
	0 chbre	1 chbre	2 chbres	> 2 chbres	Total	% 0 chbre	% 1 chbre	% 2 chbres	% >2 chbres	0 chbre	1 chbre	2 chbres	> 2 chbres
Nivelles	75	130	136	79	420	17,9	31,0	32,4	18,8	14000	17000	22950	32000
Ath	2	9	11	4	26	7,7	34,6	42,3	15,4	(9750)	15500	17500	(22500)
Charleroi	193	182	141	25	541	35,7	33,6	26,1	4,6	10000	13000	15500	18500
Mons	96	50	44	4	194	49,5	25,8	22,7	2,1	11000	14000	17000	(22000)
Mouscron	0	1	1	0	2	0,0	50,0	50,0	0,0	-	(14000)	(17500)	-
Soignies	24	44	53	13	134	17,9	32,8	39,6	9,7	12000	14775	17500	20000
Thuin	4	10	9	1	24	16,7	41,7	37,5	4,2	(10250)	13900	13500	(17000)
Tournai	34	30	24	7	95	35,8	31,6	25,3	7,4	11250	14000	17000	20000
Huy	11	25	17	3	56	19,6	44,6	30,4	5,4	10000	14000	17000	(20000)
Liège	274	199	153	45	671	40,8	29,7	22,8	6,7	8500	12000	15250	18000
Verviers	39	73	69	18	199	19,6	36,7	34,7	9,0	9000	10000	13500	14000
Waremme	2	3	7	4	16	12,5	18,8	43,8	25,0	(11250)	(17500)	17000	(18500)
Arlon	28	33	26	6	93	30,1	35,5	28,0	6,5	11000	16500	19500	24000
Bastogne	5	6	4	4	19	26,3	31,6	21,1	21,1	8500	15000	(13000)	(12700)
Marche en F	8	13	8	9	38	21,1	34,2	21,1	23,7	11500	14000	17500	16000
Neufchâteau	3	1	2	1	7	42,9	14,3	28,6	14,3	(9000)	(15500)	(15500)	(15000)
Virton	3	2	5	0	10	30,0	20,0	50,0	0,0	(9700)	(20000)	18000	-
Dinant	5	22	21	4	52	9,6	42,3	40,4	7,7	11000	14000	17000	(18000)
Namur	152	114	79	20	365	41,6	31,2	21,6	5,5	11000	14800	19000	22500
Philippeville	1	3	6	0	10	10,0	30,0	60,0	0,0	(12000)	(16000)	15250	-
Wallonie	959	950	816	247	2.972	32,3	32,0	27,5	8,3	10000	14000	17000	21500

() : les chiffres entre parenthèses portent sur un nombre de données inférieur à 5.

NB : les catégories de taille sont celles utilisées pour le calcul du prix standardisé.

1.4 CONCLUSIONS

Les grandes tendances qui avaient été relevées les années précédentes sont pleinement confirmées.

C'est le cas tout particulièrement du prolongement des prix chers du Brabant tendant à s'imposer à l'ouest et au sud-ouest de celui-ci, dans les franges hennuyères, et cela tant pour les terrains à bâtir que pour les logements. Il faut noter un renforcement important de cette tendance à deux niveaux :

- une croissance claire de l'offre et des prix de cette offre au sud-ouest, dans la vallée de la Senne et de la Sennette : Soignies, Braine-le-Comte, Ecaussinnes.
- un prolongement, concernant surtout les terrains à bâtir, de la zone de prix élevés à l'ouest, le long de l'A8, englobant de plus en plus de communes de l'arrondissement d'Ath (qui connaît une croissance des prix importante).

C'est le cas aussi du prolongement de la zone de prix élevés du Brabant en direction du sud-est vers Namur, des zones chères du nord des Cantons de l'Est et d'Arlon.

Par contre, une tendance tout à fait nouvelle apparaît à l'est du Brabant et doit interpeller dans la mesure où elle ouvre et anticipe peut-être un phénomène plus global. En effet, nous notions les années précédentes qu'à l'est du Brabant, et contrairement à l'ouest, la zone de prix élevé connaissait une rupture claire dès les limites brabançonnaises et que la hesbaye liégeoise constituait une zone d'offres abondantes mais très bon marché, située entre les bassins bruxellois et liégeois.

Nous notions cependant l'année passée un développement, très limité, de la zone de prix élevés concernant les propositions de vente de maisons. Cette année, le développement, qui ne concerne toujours que les maisons à vendre et non les terrains à bâtir, est significatif et tend de plus en plus à repousser vers l'est la rupture dans les prix et à limiter ainsi la zone intercalaire entre le bassin bruxellois et le bassin liégeois : la zone chère prolongeant le Brabant englobe aujourd'hui les communes de Hannut, Lincet, Geer, Braives, Burdinne, Héron, Villers-le-Bouillet, Verlaine. Cette évolution marquante est importante à noter car elle peut indiquer le début d'une tendance à une hausse plus profonde. On se souvient en effet que le développement le long de l'A8 s'était d'abord et avant tout marqué au niveau des offres de vente de maisons avant de s'étendre aux terrains à bâtir.

Chapitre I : Chapitre VIII : APPROCHE SOUS-REGIONALE DU FONCTIONNEMENT DES MARCHES*

1.1 INTRODUCTION

Pour être efficaces, les outils fonciers doivent être adaptés aux caractéristiques des marchés et de ses acteurs. Il est donc utile de déterminer, au sein de la Wallonie, les marchés sous-régionaux et d'y étudier leur fonctionnement.

Ces marchés sous-régionaux (ou bassins fonciers) sont déterminés à partir des données récoltées depuis 1994 au sein du travail d'analyse des marchés via les petites annonces immobilières (voir le chapitre VII "analyse des marchés fonciers et immobiliers à partir des annonces"). Il s'agit d'un regroupement de communes homogènes en termes de densité de l'offre et de prix de l'offre des terrains à bâtir.

L'étude des bassins suppose :

- un travail d'enquêtes sur le terrain : interroger les acteurs locaux (agences et promoteurs immobiliers, notaires,...) sur le fonctionnement du marché sous-régional, sur son alimentation (ventes individuelles, lotissements de promoteurs,...) et sur les canaux de publicité de l'offre qui, comme on a pu le voir dans les études sur l'A8 ou sur Arlon, peuvent être très différents ;
- parallèlement, un travail d'analyse statistique par la mise en relation des caractéristiques des marchés avec d'autres indicateurs pouvant influencer le marché (caractéristiques des logements, de la population présente et de celle qui s'y installe, bassins d'emploi, standing,...).

Les études régionales réalisées précédemment au sein de l'Observatoire de l'habitat (voir rapports internes) avaient porté sur la Région Bruxelloise, en tant que facteur de comparaison et centre de la périurbanisation (1994), sur la région de l'A8 dans le Hainaut, caractérisée par une hausse des prix (1995), et sur la région d'Arlon (1996), caractérisée par sa situation frontalière au Grand-Duché de Luxembourg.

Pour le travail de cette année, la zone retenue est celle du nord des Cantons de l'Est. Ce bassin, qui se distingue par le prix élevé de l'offre des terrains à bâtir et sa position frontalière à l'Allemagne, dans la zone d'influence d'Aix-la-Chapelle, avait en effet fait l'objet d'interrogations au cours des années précédentes.

1.2 LA DETERMINATION DES BASSINS FONCIERS

Les bassins fonciers ont été déterminés en fonction de deux indicateurs, qui résultent de la banque de données 1994-1998 et qui, par ailleurs, correspondent aux éléments mis en évidence comme importants dans la politique foncière :

- la densité de l'offre en terrains à bâtir (c'est-à-dire le nombre de terrains proposés via les annonces rapporté à la superficie communale), indicateur qui met en évidence les zones les plus actives et ouvertes du marché par rapport à celles où le fonctionnement est plus local.

* D. Istaz (GUIDE-ULB), avec la collaboration de P. Medina Lockhart (GUIDE-ULB)

- le prix standardisé (c'est-à-dire le prix présenté sous forme d'indice tenant compte de la composition variable des différentes catégories de taille des biens proposés dans la commune par rapport à la moyenne wallonne et permettant donc d'éliminer l'effet de taille).

La carte des bassins fonciers (carte VIII.1), réalisée en croisant ces deux indicateurs (densité forte à faible et prix standardisé élevé à faible), fait clairement ressortir des groupements de communes au comportement identique : les "bassins fonciers".

Elle peut être comparée à la carte des bassins selon les ventes de terrains à bâtir (carte VIII.2). Les données de ventes des terrains de l'Institut National de Statistiques (Statistiques financières : ventes immobilières), même si elles ne présentent qu'un prix moyen par commune¹, peuvent en effet permettre de résoudre quelques cas limites ou de compléter l'information dans les zones où celle-ci est jugée insuffisante. Ces données servent également d'élément de validation de la méthodologie et mettent en évidence le degré d'ouverture des marchés sous-régionaux par rapport à la réalité des ventes.

La carte de synthèse (carte VIII.3) reprend les zones où la densité des ventes est au moins moyenne, c'est-à-dire toutes les communes situées sur et au nord du sillon wallon ainsi que la région d'Arlon. On peut, globalement, distinguer cinq grandes zones d'offres : les bassins situés dans la zone d'influence bruxelloise, les bassins situés dans la zone d'influence liégeoise, la Hesbaye liégeoise formant une zone intercalaire entre les deux zones précédentes, le nord des Cantons de l'Est et la région d'Arlon qui s'inscrivent tous deux dans la zone d'influence de villes étrangères (Aix-la-Chapelle pour le premier bassin et Luxembourg pour le second).

Lors de l'étude du modèle des prix de l'offre des terrains à bâtir (C. Vandermotten, D. Istaz, P. Marissal, "*Marchés fonciers et immobiliers acquisitifs et locatifs : 1994-1995*", Opcit), réalisé à partir de notre travail pour la période 1994-1995, nous notons que seules les distances à Bruxelles et, dans une moindre mesure, à Liège avaient une influence spécifique significative sur le prix des terrains : ces deux villes génèrent leur propre et vaste marché.

En effet, l'inverse de la distance à Bruxelles était la première variable explicative significative du modèle, tandis que l'inverse de la distance à Liège apparaissait en quatrième position, après l'inverse du logarithme de la surface des terrains et un indicateur multicritère de standing des anciennes communes. Il faut noter que la distance à Charleroi, également testée, n'était pas apparue comme une variable significative.

Lors de cette étude, nous notons également que les résidus positifs par rapport au modèle (écarts entre les valeurs locales observées et celles attendues du modèle) se localisaient essentiellement dans quelques communes de la grande périphérie liégeoise, dans le nord de la région germanophone et dans la région d'Arlon, traduisant l'existence de plus-values locales spécifiques probablement explicables par la proximité de villes étrangères, comme Aachen ou Luxembourg.

¹ Prix moyen calculé sur base du total des prix divisé par le total des superficies. Les villes apparaissent donc plus chères, puisqu'elles proposent pour une part importante des petits terrains, plus chers au m².

Carte VIII.1. : les grands bassins fonciers wallons (1994-98)

Carte VIII.2. : les bassins fonciers selon les ventes (d'après statistiques INS 1996-99)

Carte VIII.3. : synthèse

1.2.1 LES BASSINS SITUES DANS LA ZONE D'INFLUENCE BRUXELLOISE

Les communes du Brabant wallon (1a), situées dans la zone d'influence périurbaine bruxelloise, se caractérisent par une offre dense et chère. Cette première couronne intègre la plupart des communes du Brabant wallon ainsi qu'Enghien et Les Bons Villers aux marges hennuyères.

Au-delà de cette couronne, se dégage encore une série de communes de densité et de prix moyennement élevés, formant une seconde couronne périurbaine (1b). Celle-ci comprend les communes les plus orientales du Brabant (Jodoigne et Ramillies), le prolongement en direction de Namur (Sombreffe, Gembloux, La Bruyère, Namur) ainsi que les communes situées aux marges hennuyères (Silly, Soignies, Le Roeulx, Ecaussinnes, Pont-à-Celles Fleurus et Seneffe²).

Les bassins situés à l'est et à l'ouest ont un comportement différent : si la densité de l'offre se prolonge plus à l'est qu'à l'ouest, par contre en termes de prix c'est l'inverse qui prévaut.

A l'est (1c), les communes situées dans le prolongement de cette couronne proposent une offre toujours dense et de prix encore moyen. Cela concerne les communes brabançonnaises de Hélécinne et Orp-Jauche, les communes namuroises d'Eghezée et Fernelmont.

Au delà de ces quelques communes, une rupture très nette se marque au niveau des prix : ainsi toute la Hesbaye liégeoise (2), coïncée en fait entre les bassins brabançons et liégeois, se distingue par l'offre dense mais très bon marché.

A l'ouest et au sud-ouest (1c), l'offre moins dense se caractérise également par des prix encore moyens. Un premier prolongement comprend les communes de Mons et Jurbise ainsi que celles de la région du Centre : Chapelle-lez-Herlaimont et Morlanwelz, les plus chères, puis La Louvière et Binche et, bien que moins chère et donc "cas limite", Manage (mais dont le prix standardisé est élevé en 2000). Un second prolongement intègre les communes situées le long de l'A8 : Ath, Lessines, Brugelette et Ellezelles.

Au-delà la zone se prolonge de manière quasi continue le long de l'A8 jusqu'à Tournai (1d), bien que les prix soient plus bas (Frasnes, Flobecq, Mont de l'Enclus) que les précédents. Il faut aussi remarquer que les communes de Tournai et Péruwelz sont relativement chères, de prix équivalent à celui des communes de la seconde couronne. Enfin, la commune de Mouscron, plus chère, se dégage par son prix plus élevé révélant une dynamique propre.

Au sud, la commune de Charleroi (3) propose une offre abondante et bon marché. On peut aussi distinguer la banlieue aisée du sud de Charleroi, caractérisée par une offre moyennement dense et chère (3a).

Pour le reste (4), l'offre est en général bon marché et sa densité est variable. Dans le sillon wallon, les communes situées dans la vallée de la Sambre, entre Charleroi et Namur (Aiseau-Presles, Sambreville et Jemeppe-sur-Sambre), présentent une offre à la fois bon marché et dense.

1.2.2 LES BASSINS SITUES DANS LA ZONE D'INFLUENCE LIEGEOISE

Un deuxième groupe de bassins fonciers se localise au nord-est de la Wallonie autour du pôle urbain de Liège. On peut distinguer trois grands bassins fonciers autour de Liège :

² Il lui a été adjoint Fleurus, de prix un peu plus faible, et Seneffe, de prix comparable à la première couronne mais de densité plus faible et présentant une dichotomie entre le nord de la commune qui est pleinement intégré dans la problématique du Brabant wallon, et le sud.

Le bassin liégeois central (5a) se caractérise par une offre dense et des prix moyennement chers, de niveau comparable à celui de la seconde couronne wallonne autour de Bruxelles. Il intègre la ville de Liège elle-même ainsi que les communes périphériques de Seraing, Neupré, Chaudfontaine, Beyne-Heusay, Fléron et Ans.

Autour de ce bassin, apparaît une couronne de communes (5b) de densité et de prix moyens. Au sud, quelques communes (5c) propose une offre, peu dense, mais un peu plus chère (Spa, Jalhay).

Le nord des Cantons de l'Est (5d) se distingue par une offre faible mais des prix très élevés. Situé entre Liège et Aix-la-Chapelle en Allemagne, il se compose des communes de Raeren, Eupen, Baelen, Lontzen, Kelmis, Plombières. L'étude régionale entreprise cette année porte sur ce bassin foncier frontalier très cher.

Au nord du plateau de Herve (5e), l'offre est faible et les prix moyennement élevés dans les communes de Dalhem, Aubel, Welkenraedt et Thimister-Clermont.

1.2.3 LE BASSIN D'ARLON

La région d'Arlon (6) forme également un bassin foncier spécifique, de prix moyennement élevés, influencés par la proximité du Grand-Duché de Luxembourg.

Deux groupes de communes peuvent être délimités, tous deux caractérisés par la faible densité de l'offre. Le premier englobe Arlon et quelques communes voisines : Attert, Etalle et Messancy, de prix moyennement chers, et le second, au sud, deux communes : Aubange et Saint-Léger, de prix moyens. Cependant, les différences ne sont pas telles qu'il faille les séparer en deux bassins distincts.

1.2.4 LE RESTE DE LA WALLONIE

Tout le reste de la Wallonie se définit par une offre bon marché, de densité généralement faible ou, plus rarement, moyenne (essentiellement dans les poches restantes et au sud du sillon wallon ainsi que le long de la N4 jusqu'à Marche-en-Famenne et de la N5 jusque Philippeville).

1.3 ETUDE REGIONALE : LE NORD DES CANTONS DE L'EST

L'étude porte sur le bassin 5d intitulé "nord des Cantons de l'Est". Elle a été étendue au bassin 5e intitulé "nord du plateau de Herve".

Elle comporte trois grands volets :

- un premier volet est consacré à l'enquête locale. Elle comprend d'une part une série d'interviews auprès de notaires et d'agences de la région et, d'autre part, une série d'extraits de presse tentant d'expliquer les caractéristiques du marché. Ce volet permet d'apprécier la manière dont est perçu et compris, subjectivement, le marché local.
- un deuxième volet développe les caractéristiques des marchés des terrains à bâtir et des maisons à vendre. Il est abordé sous l'angle de l'offre (notre étude) et des ventes réelles (statistiques INS et Stadim). Il permet d'apprécier à leur juste valeur le volume de l'offre et des ventes, le niveau des prix et l'évolution récente du marché.
- un troisième volet tente d'apporter des éléments d'explication aux caractéristiques du marché local.

1.3.1 L'ENQUETE LOCALE

1.3.1.1 l'enquête auprès des acteurs locaux

L'enquête sur le terrain a montré que les acteurs locaux (notaires J-M Jakubowski et J Rijckaert à Eupen, R Bragard à Verviers, Compagnie Immobilière des Trois Frontières à Plombières, Eupen Immo, Immo Nyssen à Eupen et Welkenraedt) connaissent la réalité du marché mais ont parfois une difficulté à cerner son évolution comme le montre certaines contradictions.

2. *La publicité de l'offre*

Dans l'arrondissement de Verviers, les annonces de biens mis en vente sont orientées avant tout vers la population locale (au niveau de l'arrondissement), mais pour les terrains et surtout les grosses maisons qui sont situées dans le nord des Cantons de l'Est la publicité est développée jusqu'à Aix-la-Chapelle en Allemagne.

Au nord, du côté d'Aubel et de Plombières, la situation est encore plus complexe du fait de la double proximité de l'Allemagne et des Pays-Bas. Ainsi, la CITF (Compagnie Immobilière des Trois Frontières, située à Gemmenich, Plombières) distribue ses annonces indifféremment dans les trois pays frontaliers : arrondissement de Verviers, Allemagne et Pays-Bas.

3. *Le nord des Cantons de l'Est*

Le nord des Cantons de l'Est est considéré par tous les acteurs comme une zone chère, et si les prix n'évoluent plus, ils se maintiennent très haut. La présence allemande est l'explication la plus souvent mise en avant :

Les ressortissants allemands cherchent à acheter à proximité d'Aix-la-Chapelle (lieu de travail) et beaucoup choisissent la région d'Eupen comme lieu de résidence, qui a l'avantage de prix plus intéressants, d'une langue commune et d'accès aisés jusqu'à Aix. Cela expliquerait l'augmentation des prix dans cette région. Ce sont surtout les grosses maisons (maisons de maître, de style, fermettes,...) et les terrains qui sont recherchés. Certains considèrent que le prix des terrains à bâtir est 3 à 4 fois plus élevé en Allemagne.

Pour certains, le marché foncier reste actif et est suffisant. Les terrains sont chers car il y a moins de terrains disponibles et moins de "beaux" terrains. Cela s'expliquerait partiellement par le fait que les communes veulent restreindre ou canaliser l'immigration allemande et pour cela limitent les possibilités de construire.

Pour d'autres, le marché foncier est devenu morose. Il semble qu'il n'y ait plus assez d'acheteurs alors que beaucoup de biens sont mis sur le marché. D'une part, les locaux n'ont plus accès au marché et quittent Eupen et Baelen pour Verviers. D'autre part, les allemands achètent moins car les prix sont devenus trop chers du côté belge alors qu'en Allemagne une politique d'incitants à la construction (sous forme d'aide et de subsides ou de mesures fiscales) a été développée depuis quelques années relativisant de ce fait l'avantage de la région d'Eupen.

Les terrains à vendre seraient surtout le fait de promoteurs (80%) qui achètent les terrains disponibles pour en faire des lotissements (avec obligation de construire).

Les locations concernent surtout la population locale.

4. Le sud des Cantons de l'Est

Dans le sud des Cantons de l'Est par contre, le niveau des prix est beaucoup plus bas et ce sont surtout des particuliers qui mettent les terrains en vente car le marché a peu d'intérêt pour les promoteurs. Cette zone est plus rurale et plus isolée de l'axe d'Aix-la-Chapelle et donc moins intéressante pour les ressortissants allemands. Cependant, le niveau des prix serait en hausse du fait de l'influence du Luxembourg.

5. La région d'Aubel et de Plombières

La région des trois frontières est également considérée comme chère.

En ce qui concerne les terrains, l'offre est extrêmement faible et les terrains sont petits, ce qui explique la cherté. Les ventes sont le fait de particuliers et non de promoteurs car le parc de lotissements possible est tari et on ne dispose plus que de petits lotissements. Les achats sont surtout le fait des Hollandais.

En ce qui concerne les ventes de logements, le marché est beaucoup plus actif et les maisons se vendent très bien, le prix variant entre 3 et 10 millions (avec une moyenne de 4,5 millions).

5.1.1.1 l'enquête via la presse

Plusieurs articles dans la presse font également référence aux prix élevés dans la région et tentent d'expliquer le phénomène, en mettant l'accent principalement sur la présence d'une population allemande, plus riche. La plupart de ces articles datent de 1994-1996. En voici quelques extraits.

"En prévision à la prochaine révision des plans de secteur, qui redéfinira l'aménagement du territoire wallon, la régionale écolo de Verviers appelle les pouvoirs publics à une prise de conscience des problèmes de «rurbanisation» au nord-est de la province de Liège. Ce phénomène de «rurbanisation» (néologisme qui signifie que le monde rural prend peu à peu l'aspect urbain) touche particulièrement le plateau de Herve (d'Aubel à Plombières) et les communes germanophones (Raeren, La Calamine, Eupen, Lontzen, etc.). Il se caractérise, notamment, par le lotissement accéléré le long des routes, avec pour conséquence immédiate que le beau paysage de la région herbagère est de plus en plus occulté par des nouvelles constructions rarement fidèles, en outre, à l'architecture typique de l'endroit. La ville à la campagne? (...)

Rendre leur attrait aux villes (Verviers, Liège) en freinerait sûrement l'exode. On met là le doigt sur un autre problème, tout aussi complexe, affectant le nord-est de la région verbiétoise : la pression immobilière exercée par les nouveaux habitants aux revenus aisés fuyant la ville. Les loyers deviennent si élevés (supérieurs d'environ 50 % à la moyenne wallonne) que les gens du cru ne peuvent plus trouver de logement. D'où, parfois, des pointes de xénophobie à l'égard des Allemands (43 % de la population à Raeren) qui s'installent dans la région en y faisant flamber le prix de l'immobilier. On ne le répétera jamais assez : le problème ne se pose pas en termes de nationalité, mais bien en termes de pouvoir d'achat." (Fr. D., Le Soir, Nouvelles locales : Liège, 16/11/94).

"Aujourd'hui, quelque 2.500 des 69.000 habitants de la Communauté germanophone de Belgique franchissent chaque jour la frontière pour aller travailler à Aix-la-Chapelle et alentours. Les autorités politiques germanophones jouent donc résolument la carte de l'Europe... Elles jouent tout particulièrement celle de l'Euregio Meuse-Rhin pour tenter d'attirer les capitaux. Et le multilinguisme de bon nombre de ses habitants constitue un des maîtres atouts que la contrée peut offrir aux investisseurs. Revers de la médaille. La communauté germanophone subit une invasion pacifique : celle des banlieusards d'Aix-la-Chapelle. Sur ses 69.000 habitants, on recense 10.500 étrangers dont une grande majorité (8.500) d'Allemands. Aujourd'hui Raeren et La Calamine sont respectivement peuplées de 43 et 27 % de ressortissants allemands. Il est vrai que ces deux bourgades présentent bien des attraits pour beaucoup d'Aixois. Tout d'abord, elles sont toutes proches de la "capitale de Charlemagne". Ensuite, les prix des terrains à bâtir, des propriétés et des loyers y sont sensiblement moins élevés qu'en Rhénanie-Westphalie et les normes de construction y sont moins strictes. Conséquence de cette "invasion" : les Belges germanophones qui disposent de revenus modestes ou modérés éprouvent de plus en plus de mal à acquérir une propriété ou à louer une habitation dans leur région d'origine. Pour tenter de remédier à cette situation, la Région wallonne et la Communauté germanophone ont conclu, voici un an et demi, un accord de partenariat qui doit déboucher sur la construction de 67 logements sociaux et appartements à La Calamine, Eupen et Saint-Vith. (...)" (D. C., Fr. D., Le Soir, Nouvelles locales : Liège, 20/07/95)

"Raeren, banlieue d'Aix-la-Chapelle ?... L'installation massive d'Allemands expliquerait, à elle seule, la flambée des prix de l'immobilier dans cette localité frontalière. Le chiffre est, il est vrai, spectaculaire : en un an, le prix moyen des maisons ordinaires y a augmenté de plus de 40 % ! L'effet est similaire à Fourons, où le prix moyen des habitations, dopé par la demande hollandaise, est passé de 2 millions, en 1993, à 2,7 millions, en 1994 (+ 35 %). Ces deux exemples en attestent : les prix de l'immobilier, dans la province, sont nettement plus attractifs que ceux pratiqués en Allemagne ou aux Pays-Bas. (...)" (R. G., Le Soir, Nouvelles locales : Liège, 30/08/95)

"Quelque 8.500 Allemands ont élu domicile en Communauté germanophone de Belgique, qui compte au total 68.000 habitants. Ils se sont surtout installés dans les communes proches d'Aix-la-Chapelle. A Raeren, ils constituent un pourcentage record de 45 % de la population, ce qui ne va pas sans poser des problèmes. Généralement issus des classes moyennes de la société, ils ont fait flamber le marché immobilier. Les terrains à bâtir se négocient entre 2.000 à 3.000 F du mètre carré, soit à un prix deux à trois fois plus élevé que dans la région de Verviers, à 20 km de là. Un petit appartement se loue 20.000 F par mois et le loyer d'une maison non mitoyenne grimpe allègrement au-delà des 30.000 F. Du coup, les listes d'attente s'allongent à la porte des sociétés de logement social et les jeunes ménages doivent souvent quitter leur village pour trouver un toit. Cette pression foncière amène même certains autochtones à qualifier les Allemands d'"envahisseurs". Davantage que par xénophobie, ces sentiments sont nourris par une différence de classes sociales. (...)" (Fr. D. et D. C., Le Soir, 24/09/96)

5.1.2 LES CARACTERISTIQUES DU MARCHÉ DES TERRAINS A BATIR ET DES MAISONS

Les biens fonciers et immobiliers de plus en plus chers dans le nord des Cantons de l'Est et du plateau de Herve ? Les caractéristiques de l'offre (notre étude annuelle) et celles des ventes réelles (statistiques INS et Stadim) permettent de cerner la réalité du phénomène et d'en mesurer son ampleur.

5.1.2.1 L'offre via les petites annonces

a) les terrains à bâtir

L'offre présentée via les petites annonces est de densité généralement faible et se caractérise par des prix élevés dans le nord du plateau de Herve et des prix très élevés dans le nord des Cantons de l'Est (carte VIII.1). En ce qui concerne cette dernière région, les prix médians y sont supérieurs à 1.400 F/m² en 1999 et 2000, tandis que les prix standardisés y sont partout largement supérieurs à la moyenne wallonne.

b) les maisons à vendre

L'offre se caractérise par une densité généralement faible dans le nord des Cantons de l'Est et moyenne dans le nord du plateau de Herve. Les prix médians sont partout élevés, mais les prix standardisés sont moyens, en général inférieurs ou très légèrement supérieurs à la moyenne wallonne (cartes VII.6, 7 et 8) Cela s'explique par la plus forte proportion d'offres de grandes maisons dans la région.

Par ailleurs, les propositions de locations de maisons et d'appartements apparaissent bon marché, en prix médians mais généralement aussi en prix standardisés.

5.1.2.2 Les ventes réelles

a) les terrains à bâtir

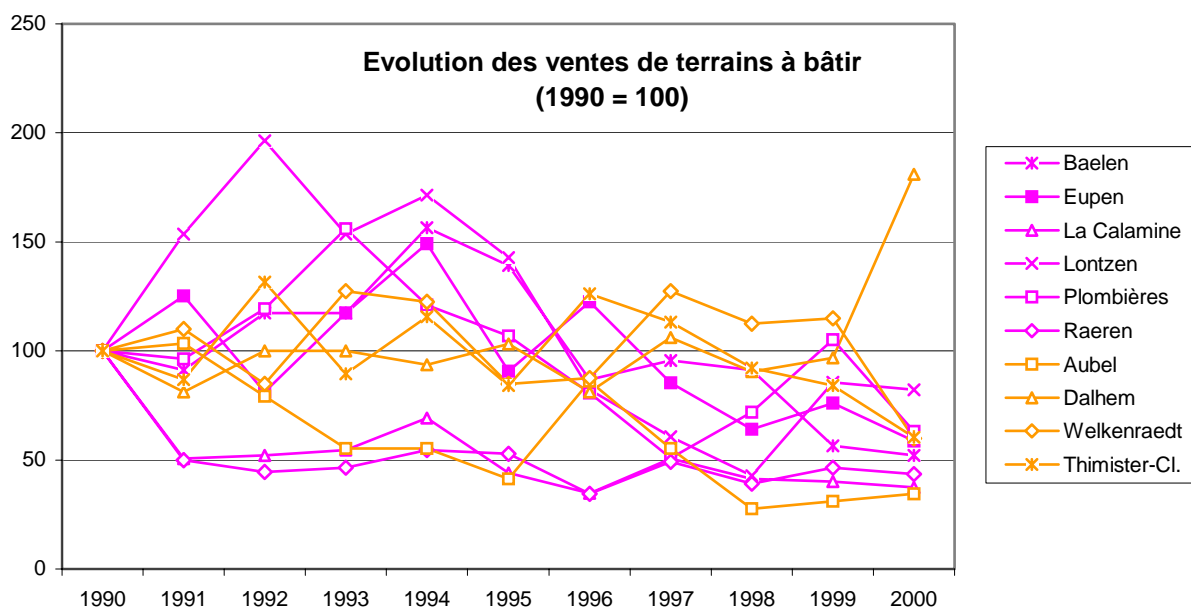
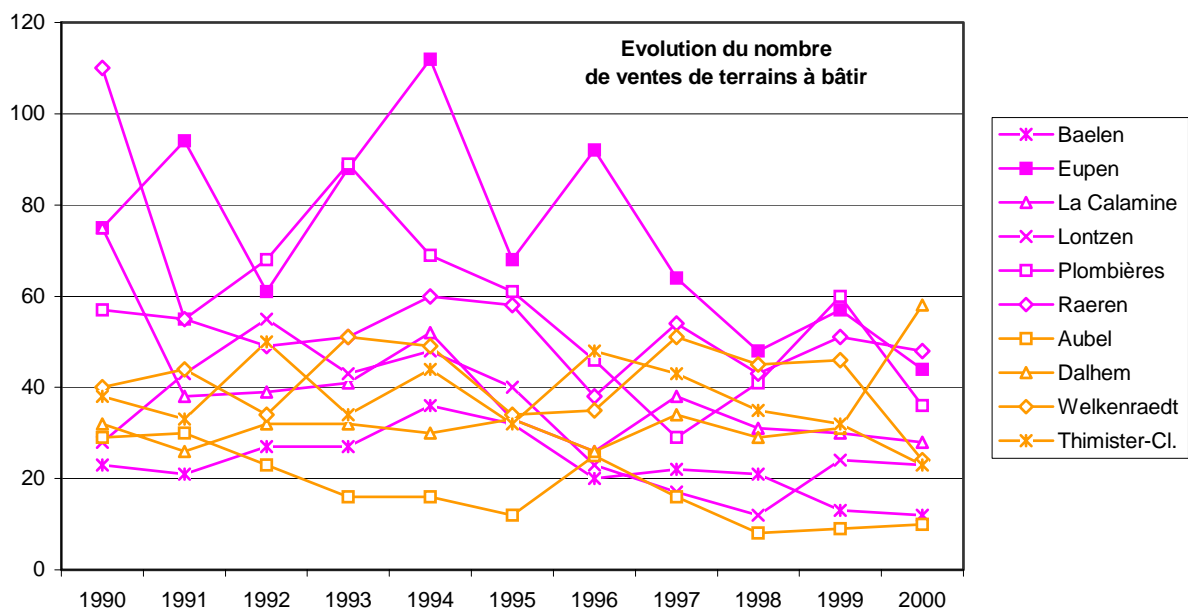
Les statistiques de vente de l'INS (carte VIII.2) confirment pleinement les prix élevés relevés dans la région : très élevés dans le nord des Cantons de l'Est et à Aubel, moyennement élevés dans le Pays de Herve. Les densités de vente y sont généralement moyennes. Le rapport négatif entre la taille de l'offre et celle des ventes (chapitre VII, carte VII.1) indique en effet qu'une partie des ventes ne passe pas via la presse traditionnelle belge.

En termes d'évolution (figures VIII.1, 2, 3 et 4), il faut remarquer que le nombre de ventes de terrains à bâtir n'augmente pas au cours de ces dix dernières années ; il tend même à diminuer depuis 1995 – 1996. Les prix augmentent, surtout à Raeren ou La Calamine.

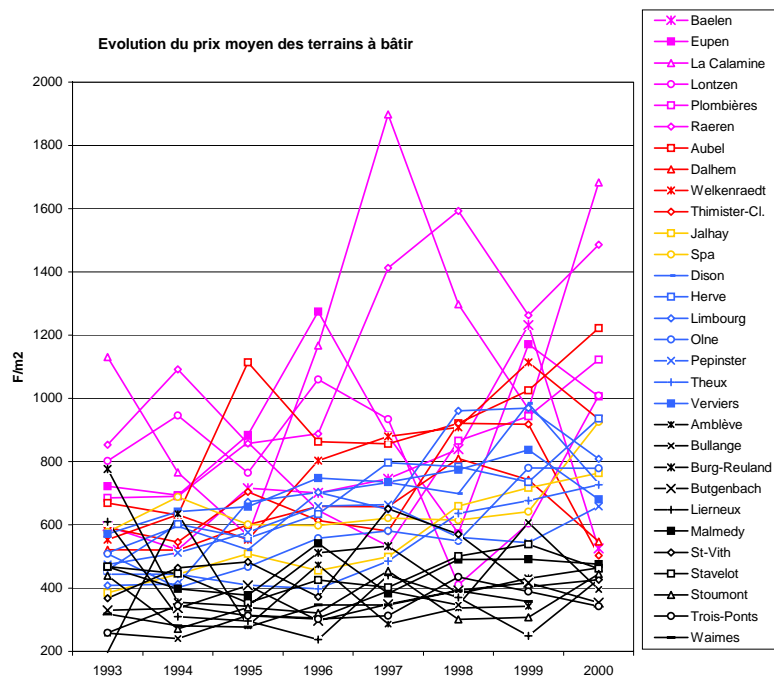
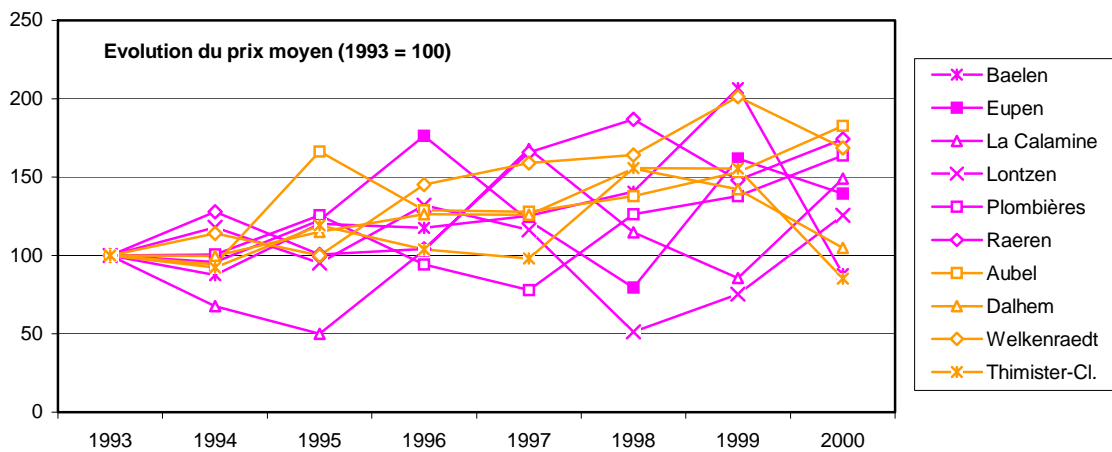
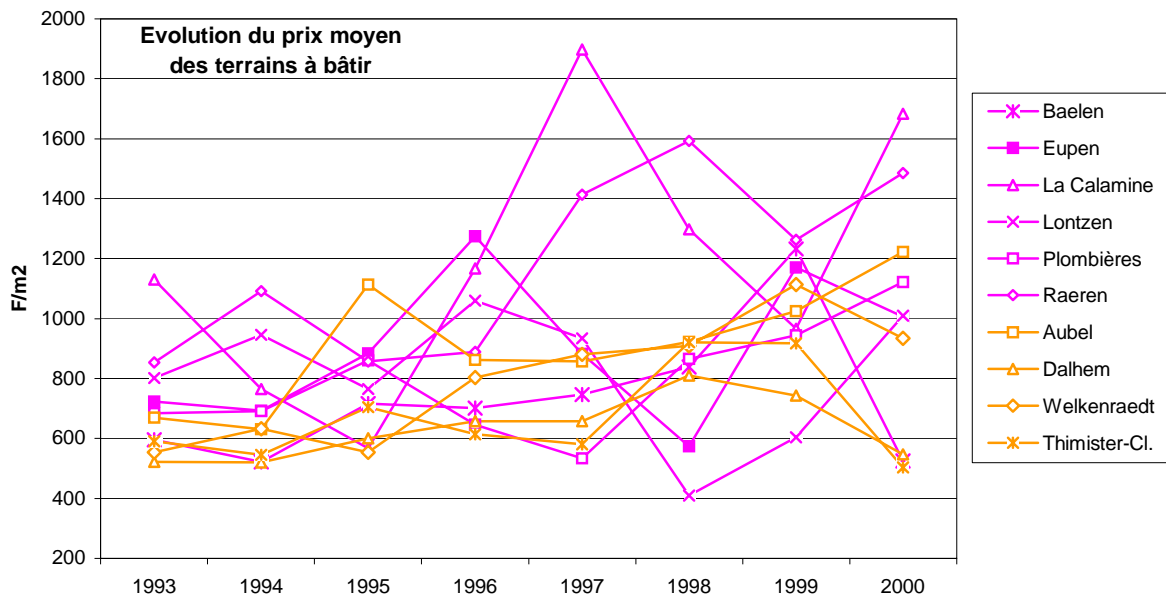
Les communes du nord des Cantons de l'Est et celles du plateau de Herve se différencient des autres communes de l'arrondissement. En effet, au sein de l'arrondissement de Verviers (figure VIII.5) coexistent trois groupes de communes :

- les communes du sud des Cantons de l'Est, dont le prix moyen est très bas et qui ne connaissent pas d'évolution marquée ;
- les communes de la région de Verviers, du plateau de Herve et de Spa, dont le prix est moyen et en évolution ;
- les communes du nord des Cantons de l'Est, dont le prix est élevé et en évolution.

Figures VIII.1 et VIII.2 – Evolution des ventes des terrains à bâtir (source : INS)



Figures VIII.3, VIII.4 et VIII.5 - Evolution du prix des terrains à bâtir (source : INS)



Les données annuelles Stadim (Guide des valeurs immobilières, édition Fortis banque, ex-Anhyp) viennent confirmer et préciser ces constatations.

La région germanophone (figure VIII.6) est clairement la zone la plus chère au sein de l'arrondissement de Verviers. Elle est également en croissance (le fléchissement de la moyenne des prix en 92 s'expliquant par le nombre important de ventes de parcelles de très grande taille qui, malgré leur prix élevé, ont fortement influencé la moyenne globale).

La nécessaire distinction entre le nord de la région germanophone³, très cher, et le sud, bon marché, apparaît dans les données dès 1996. Ainsi, au nord le prix moyen dépasse 1.400 F/m² dès 1997 pour atteindre quasi 1.800 F/m² en 2000, tandis qu'au sud ils plafonnent en dessous de 400 F/m².

Le Guide des Valeurs immobilières précise : "Dans la région d'Eupen – La Calamine, les prix avaient atteint un sommet de 1.668 F/m² en 1997, pour baisser ensuite de 10 % en 1998 et de 2 % supplémentaires en 1999, ce qui ramène le prix moyen à 1.463 F/m². Cependant un renversement de tendance se dessine dans le courant de l'année : le premier semestre avait été médiocre, tandis qu'au second semestre, les prix flambaient à nouveau pour atteindre 1.671 F/m². " (p. 137, mai 2000). "En 2000 l'on observe une nouvelle hausse de 20 %, à 1.777 F/m², soit 26 % de plus qu'en 1996." (p. 120, juin 2001).

Ainsi, en 2000 (tableau VIII.1), le prix moyen des terrains est d'environ 1.800 F/m² dans le nord des Cantons de l'Est contre près de 800 F/m² dans l'arrondissement, soit largement plus du double. Mais ce qu'il faut surtout remarquer, c'est que le premier quartile⁴ est déjà supérieur à 1.000 F/m² (contre 400 F/m² dans l'arrondissement) tandis que le troisième quartile dépasse les 2.200 F/m² (contre 1.300 F/m²).

Les terrains moyens, qui concernent tant ceux de 360 à 720 m² que ceux de 720 à 1500 m², sont très chers avec un prix moyen supérieur à 2.000 F/m². Le prix du premier quartile dépasse 1.500 F/m² et celui du quartile est proche de 2.500 F/m². Les grands terrains de plus de 1.500 m² sont moins chers que les précédents mais restent malgré tout dans des prix très élevés. Le troisième quartile est particulièrement cher pour cette taille de terrain, avec plus de 1.400 F/m².

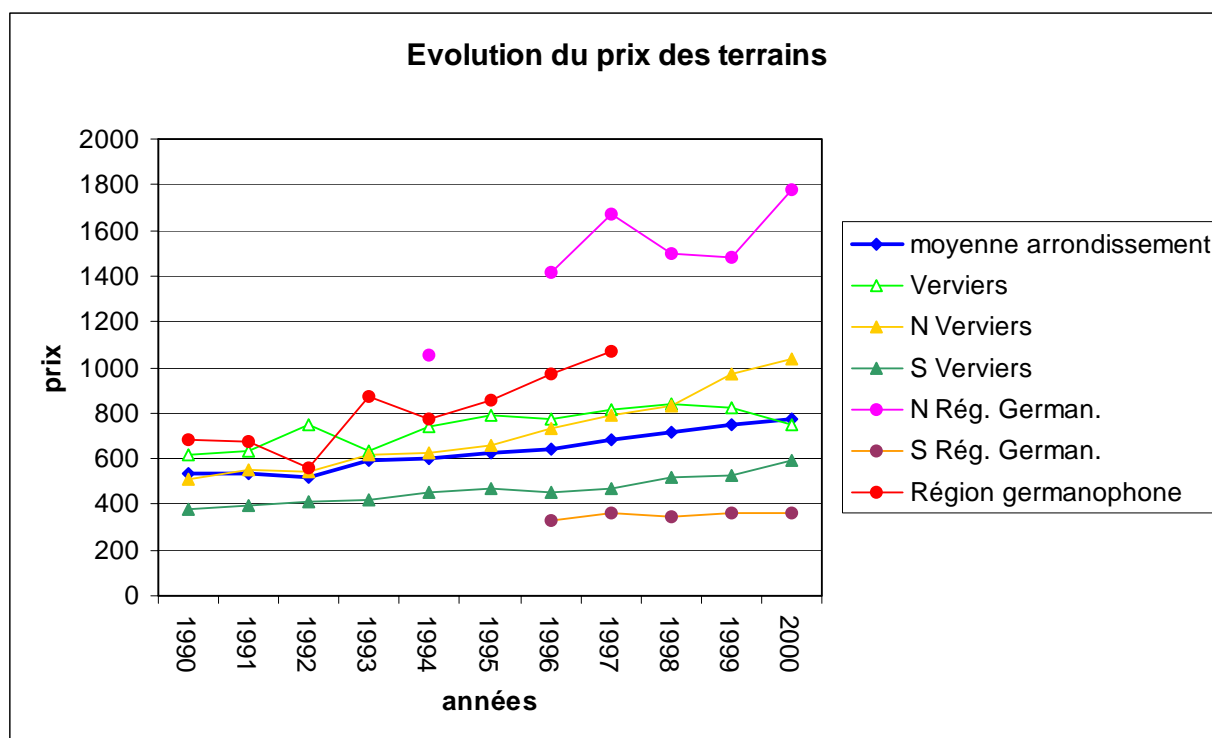
Le nord de Verviers (figure VIII.6) est la seconde zone de l'arrondissement dont le prix moyen dépasse les 1.000 F/m² en 2000 et qui a connu une croissance plus importante que la moyenne de l'arrondissement au cours des années 90. Cette zone⁵ est cependant assez vaste et peu homogène. Elle comprend le plateau de Herve, en développement et, entre autres, les communes du bassin foncier que nous avons défini comme le nord du plateau de Herve (5e).

Si le prix moyen est globalement plus élevé que celui de l'arrondissement, il faut remarquer (tableau VIII.1) que c'est surtout le premier quartile (soit le prix des ventes les moins chères) de la zone qui est plus élevé que celui de l'arrondissement alors que le troisième quartile (soit le prix des ventes les plus chères) est quasi identique à celui de l'arrondissement.

³ Le nord des Cantons de l'Est regroupe les communes de Raeren, Lontzen, Eupen et Kelmis (La Calamine) ; le sud regroupe celles de Butgenbach, Bullingen, Amel (Amblève), Sankt-Vith, et Burg-Reuland.

⁴ Premier quartile : Q25 = 25 % des ventes se réalisent en dessous de ce niveau
Troisième quartile : Q75 = 25 % des ventes se réalisent au-dessus de ce niveau

⁵ Le nord de Verviers regroupe les communes de Herve, Pépinster, Olne, Dison, Limbourg ainsi que Aubel, Plombières, Welkenraedt et Thimister-Clermont.

Figure VIII.6 – Evolution des prix dans l'arrondissement de Verviers (source : stadim)**Tableau VIII.1 – Prix des terrains selon leur taille en 2000 (source : stadim)**

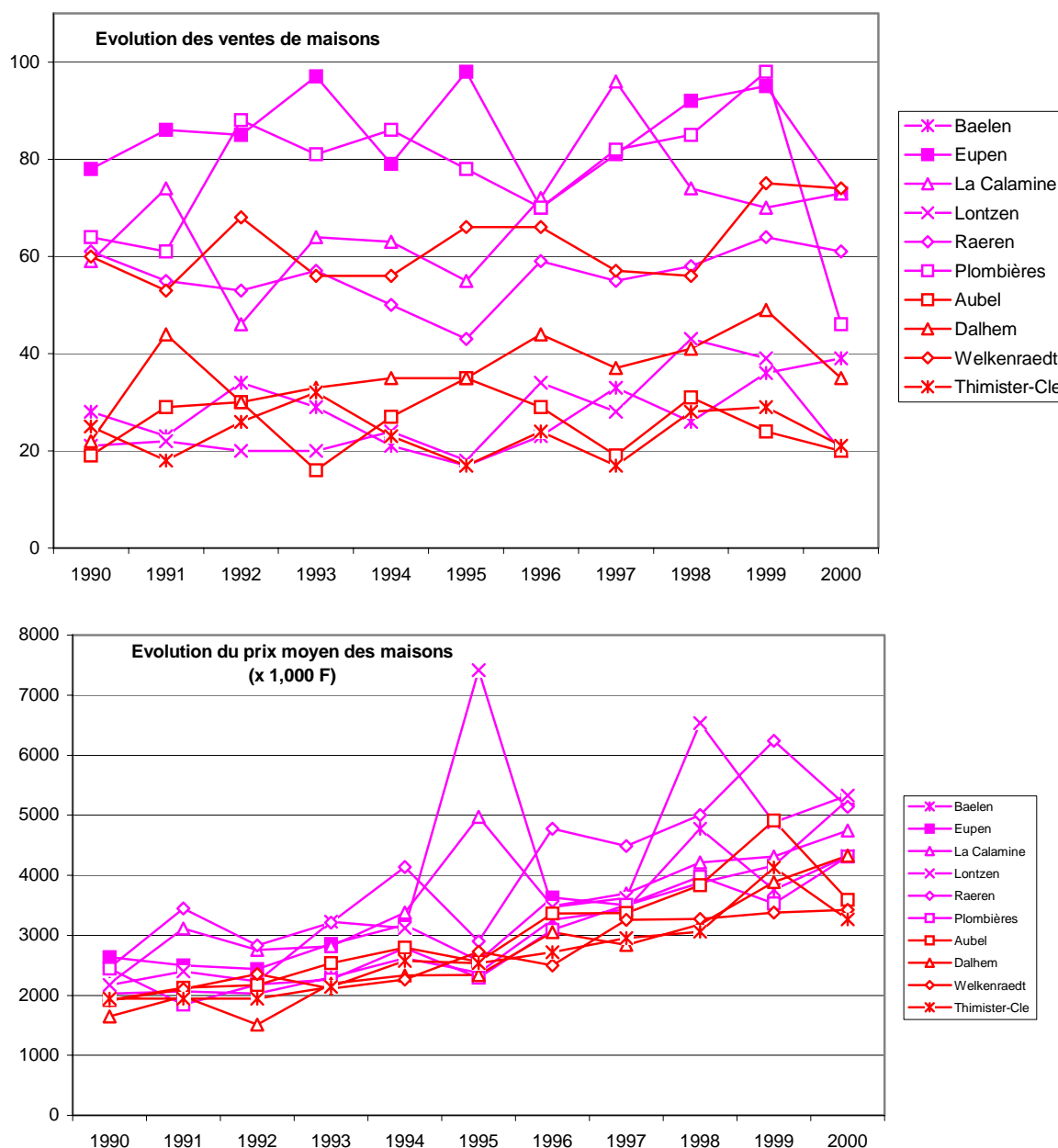
prix en 2000 (Fb/m ²) selon la taille	arrondissement de Verviers	nord des Cantons de l'Est	sud des Cantons de l'Est	nord de Verviers
total	773	1.777	365	1.041
Q25	411	1.027	272	633
Q75	1.326	2.252	494	1.429
181 – 300 m ²	1.187	-	-	1.440
Q25	435			900
Q75	1.725			1.725
361 – 720 m ²	1.319	2.011	-	1.044
Q25	526	1.500		700
Q75	2.034	2.513		1.376
721 – 1500 m ²	920	2.047	405	1.162
Q25	530	1.553	313	902
Q75	1.350	2.472	550	1.429
sup. à 1500 m ²	510	886	302	732
Q25	333	576	226	439
Q75	833	1.410	400	1.031

b) les maisons à vendre

Les statistiques de l'INS (figures VIII.7 et VIII.8) présentent le nombre de ventes de maisons (maisons ordinaires et autres maisons). Globalement, ces ventes croissent au cours des années 90 dans la région du nord des Cantons de l'Est, mais certaines communes connaissent des croissances plus fortes, en particulier Lontzen et Plombières jusqu'en 1999 (la dernière année voit par contre un effondrement des ventes) et à Dalhem. Les prix moyens sont élevés et connaissent globalement une croissance au cours des années 90. Ils sont compris entre 2 et 3 millions en 1990 et entre 4 et 5,5 millions en 2000. Les communes de Raeren, Eupen et Lontzen sont les plus chères en 2000.

Dans le nord du plateau de Herve, les ventes sont globalement moins nombreuses et les prix sont légèrement inférieurs aux précédents.

Figures VIII.7 et VIII.8 – Evolution du nombre et du prix des maisons (source : INS)



Les données annuelles Stadim (Guide des valeurs immobilières, édition Fortis banque, ex-Anhyp) viennent compléter ces constatations.

C'est dans la région germanophone (figure VIII.9) que le prix moyen des maisons est le plus élevé de l'arrondissement. La distinction entre sa partie nord et sud, réalisée à partir de 1996, montre un nord très cher opposé au sud, bon marché. Le prix moyen connaît une croissance tout au long des années 90.

Le Guide Stadim précise : "La hausse des prix est due à la part croissante de la zone nord. En effet, dans la région d'Eupen - Kelmis, les prix augmentent encore de 9 % (...). Les trois quarts des ventes sont enregistrées dans la zone nord." (p. 133, mai 1998).

En 2000, au nord des Cantons de l'Est, le prix moyen atteint 4,5 millions mais le premier quartile est déjà de près de 3,4 millions. Le prix limite du quart des ventes les moins chères s'élève à 8 millions pour les grandes habitations.

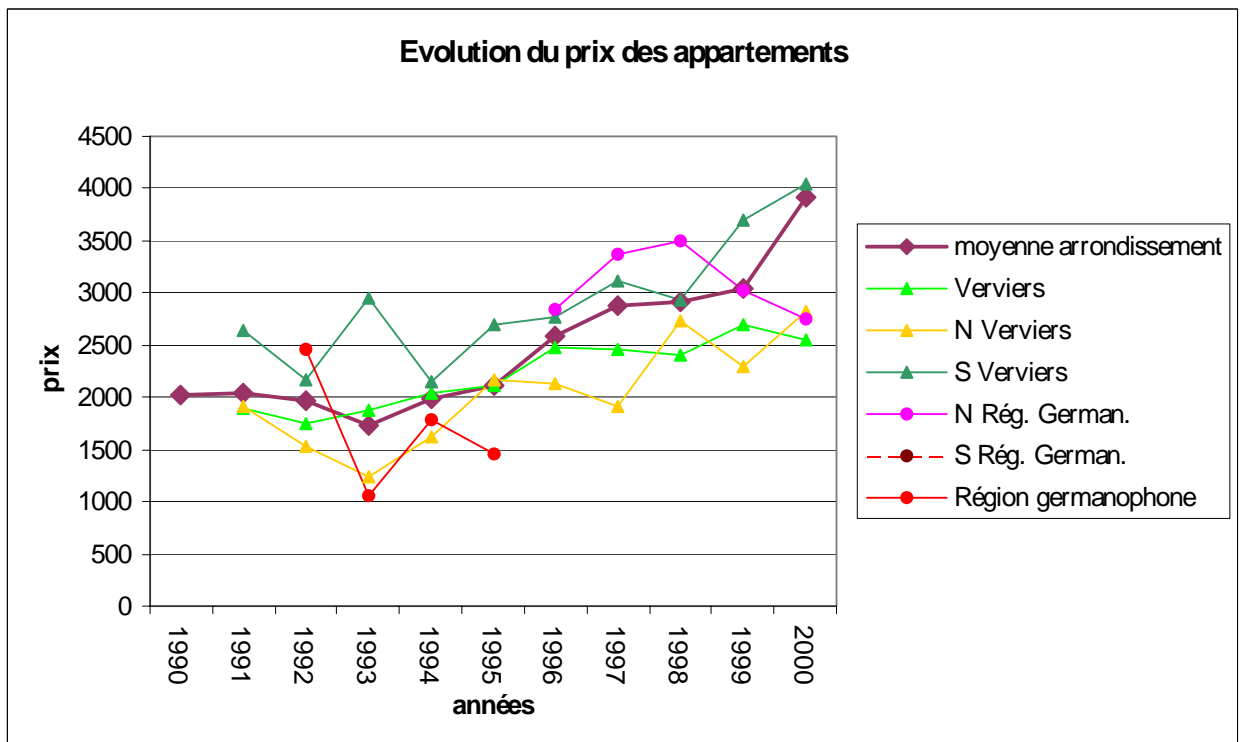
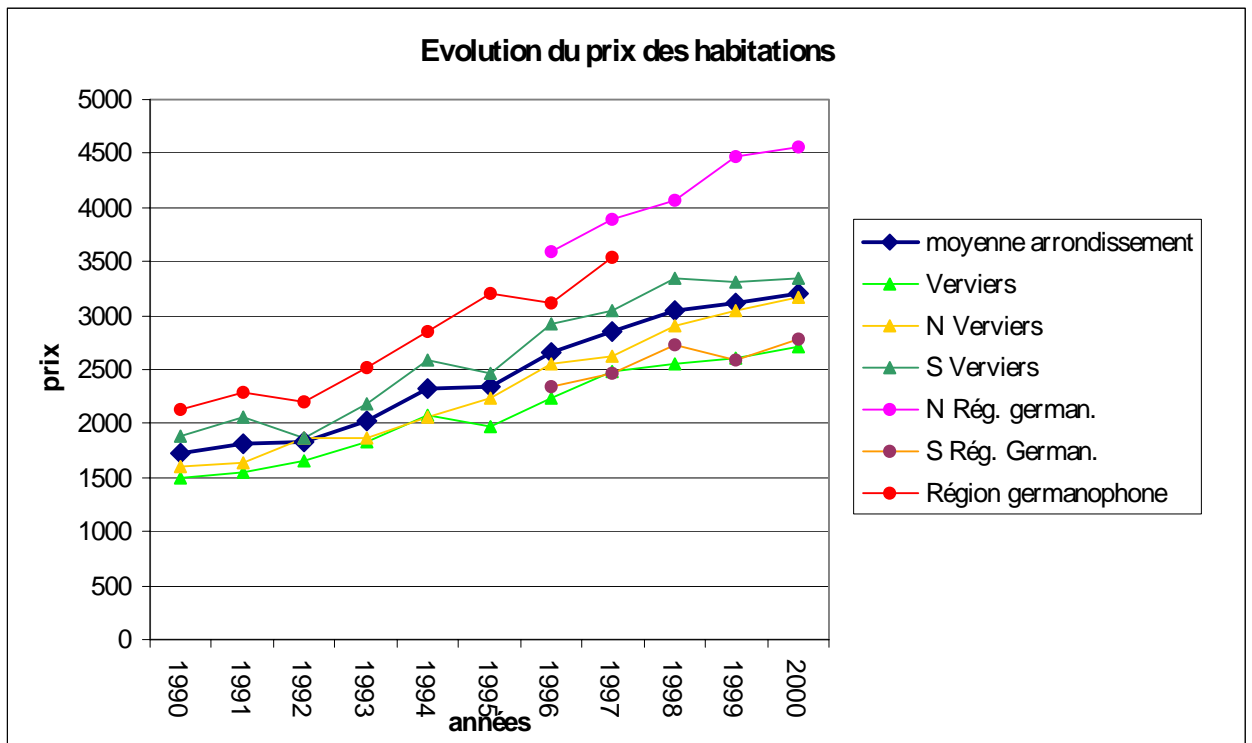
Tableau VIII.2 – Prix des habitations (source : stadim)

Prix en 2000 (x1.000) selon la taille	arrondissement de Verviers	nord des Cantons de l'Est	sud des Cantons de l'Est
total des habitations	3.213	4.560	2.786
Q25	2.200	3.390	2.000
Q75	4.400	6.478	3.600
hab. petites et moyennes	3.053	4.051	2.868
Q25	2.050	3.100	2.000
Q75	4.000	5.050	3.661
hab. grandes	7.660	9.051	-
Q25	4.800	8.000	
Q75	9.650	10.500	

En ce qui concerne les appartements (figure VIII.10), les prix sont très fluctuants. Au début des années 90, la région germanophone n'apparaît pas plus chère que l'arrondissement. La différenciation entre sa partie nord et sud à partir de 1996 permet de se faire une meilleure idée des prix, relativement élevés, enregistrés dans le nord jusqu'en 1998. Cependant, ces prix diminuent de manière importante au cours des deux dernières années.

Le Guide des valeurs immobilières précise : "sur le territoire de langue allemande, 90 % des transactions sont concentrées dans la région d'Eupen où un bouleversement complet du marché des appartements s'amorce : en 1993, seul un quart des transactions atteignait des prix supérieurs à 2,25 millions. En 1997, 2,5 millions est la limite de prix pour le quart le moins cher, tandis que le quart le plus cher ne se négocie qu'à partir de 4,1 millions." (p. 134, mai 1998). "Dans la région d'Eupen – La Calamine, le niveau des prix avait fait un bond à 3,5 millions en 1998, pour chuter de 14 % en 1999 et de 9 % en 2000, à 2,75 millions. Cette situation est toutefois due à la vente, fin 1999 ainsi qu'en 2000, d'un certain nombre d'appartements bon marché à moins d'un millions." (p. 120, mai 2001).

Figures VIII.9 et VIII.10 – Evolution des prix des logements (source : stadim)



5.1.3 LES CARACTERISTIQUES LOCALES

On l'a vu précédemment : le marché local se caractérise par une offre faible et des prix élevés dans les deux régions étudiées. Afin d'en comprendre les raisons, nous avons commencé un travail d'analyse des caractéristiques de ces régions.

Les regroupements de communes sont identiques à ceux des bassins fonciers : 5d, intitulé nord des Cantons de l'Est (6 communes), et 5e, intitulé nord du plateau de Herve (4 communes). Les limites de ces bassins ne correspondent pas à des limites administratives ou paysagères et les bassins ne sont pas nécessairement homogènes sur d'autres plans que le foncier. Le nord des Cantons de l'Est est souvent comparé au sud dans la mesure où ces deux zones frontalières ont un comportement très différent tant en termes de prix du foncier et de l'immobilier qu'en termes de caractéristiques locales.

Les données de densité, d'urbanisation et de la dynamique démographique permettent de se faire une idée de la pression exercée sur les communes. Elles ont été complétées par celles des registres de permis de lotir et de bâtir des communes d'Eupen et de Plombières, deux communes qui ont répondu positivement à notre demande dans les temps impartis à cette étude.

De cette manière, on peut établir le volume et l'origine des populations qui s'installent dans les communes de la zone étudiée ainsi que des personnes qui font la navette vers l'étranger. Leur comparaison avec la population locale, au point de vue socio-économique et démographique, est utile pour évaluer si ces groupes de population influent sur les prix. Outre le fait de connaître qui s'installe, les données des permis de bâtir permettent de se faire une idée sur qui construit dans ces communes.

5.1.3.1 Les caractéristiques démographiques

On observe une opposition de densités de population (carte VIII.4) entre le nord et le sud des Cantons de l'Est. On peut remarquer la limite très nette entre les zones de faibles densités du sud (moins de 50 hab/km²) et de plus fortes densités du nord, limite qui coupe en deux les communes de Baelen, Eupen et Raeren et correspond à la frontière nord du parc naturel des Hautes Fagnes. Le nord forme un tissu intercalaire entre Liège et Aix-la-Chapelle, développé le long des grands axes routiers, et on peut y voir une certaine rurbanisation, comme dans le pays de Herve. Le sud présente par contre les caractéristiques des régions rurales profondes : seuls apparaissent les noyaux villageois.

C'est ce que confirme aussi le réseau routier (carte VIII.5), qui est bien développé dans le nord des cantons de l'Est, traversé et raccordé à l'axe Liège – Aix-la-Chapelle, alors que le sud, relativement enclavé, se trouve à l'écart de tout réseau important.

L'examen du parc de logements donne le même type d'opposition nord – sud, avec des caractéristiques plus urbaines au nord des Cantons de l'Est et rurale au sud. Ainsi, le nord des Cantons de l'Est est globalement caractérisé par une forte proportion d'appartements (carte VIII.6) : 50% du parc à Eupen, 40% à La Calamine, 30% à Raeren et Lontzen, 24% à Plombières. Baelen par contre, avec 20%, est plus proche des caractéristiques du sud des Cantons de l'Est (et de la moyenne wallonne, de 20%). Par ailleurs, la part des logements occupés par un propriétaire (carte VIII.7) est plus faible au nord qu'au sud : 50% à Eupen, 55% à La Calamine, 60% à Raeren et Lontzen, mais 65% à Plombières et 70% à Baelen (la moyenne wallonne étant de 66%). Globalement, quatre communes ont de fortes caractéristiques urbaines : Eupen, La Calamine, Raeren et Lontzen, tandis que Baelen se comporte plus comme une commune rurale et que Plombières se présente comme intermédiaire.

Le nord du plateau de Herve présentent des caractéristiques plus rurales : Aubel, Dalhem et Thimister ont une plus faible part d'appartements et une plus forte part de propriétaires.

Carte VIII.4 : densité de population par secteur statistique

Carte VIII.5 : réseau routier

Carte VIII.6 : part des appartements dans les logements

Carte VIII.7 : part des propriétaires dans les logements

a) La pression démographique

L'évolution de la population et le bilan démographique permettent de mesurer la pression démographique globale exercée sur les communes.

6. Evolution de la population et de la population étrangère

Ces dix dernières années (tableau VIII.3), la population des Cantons de l'Est a connu une croissance positive (5,9% au nord et 5,7% au sud), supérieure à celle de l'arrondissement de Verviers (4,8%), et de la Wallonie (2,4%). Le nord du plateau de Herve a connu, quant à lui, la plus forte augmentation de population de l'arrondissement, de plus de 8% (avec une forte croissance à Thimister-Clermont).

Il est important de souligner l'importante progression de la population étrangère. Désormais, cette population étrangère représente près d'un quart de la population du nord des Cantons de l'Est, contre 10% dans l'arrondissement de Verviers. Dans le sud des Cantons, elle ne représente que 4%.

Dans le nord des Cantons de l'Est, la population étrangère est très majoritairement allemande : sur les 24% de population étrangère, près de 20% sont de nationalité allemande. Dans les six communes, les allemands représentent au moins deux tiers des étrangers (carte VIII.8). Les communes où les concentrations sont les plus fortes sont Raeren et La Calamine, avec respectivement 47% et 33% de population étrangère, dont les neuf dixièmes sont des allemands. A Lontzen et Plombières, la population étrangère représente un peu plus de 20%, et est pour l'essentiel allemande. Il faut signaler qu'à Plombières la proportion de population néerlandaise (un quart des étrangers) est non négligeable.

L'évolution de la population allemande entre 1991 et 2000 est importante dans tous les Cantons de l'Est.

Dans le nord du plateau de Herve, les volumes de population étrangère sont peu importants et celle-ci ne représente que 5% de la population. La part des néerlandais dans la population étrangère est importante, surtout à Dalhem et à Aubel.

7. Bilan démographique

Le bilan démographique montre une dynamique très différente entre, d'une part, le nord des Cantons de l'Est (figure VIII.11) et du plateau de Herve (figure VIII.12) et, d'autre part, le sud (figure VIII.13).

En effet, dans les deux premiers cas, le solde migratoire contribue pour une large part à l'évolution positive de la population, tandis que le solde naturel, légèrement positif, n'y est que pour une plus faible part : les entrées de population dans ces communes sont donc plus importantes que les sorties. C'est le cas tout particulièrement à Baelen, à Lontzen ou Welkenraedt.

Le sud des Cantons de l'Est par contre se distingue par une prépondérance du facteur naturel dans l'évolution démographique positive. Le solde migratoire est peu significatif et même, dans certaines communes comme Bullingen, négatif.

L'évolution de la population et l'importance du bilan migratoire dans celle-ci pour les deux régions étudiées indique une pression externe marquée dans celles-ci, caractéristique de la rurbanisation de la zone.

Nous verrons par la suite l'origine de cette pression, ou en d'autres termes, qui s'installe dans la région ?

Tableau VIII.3 – Evolution de la population (source : INS)

	population 1991	population 2000	évolution (%)	étrangers 1991	étrangers 2000	évolution (%)	% d'étrangers dans la pop. en 2000	% d'allemands dans la pop. en 2000
ARR. VERVIERS	253500	265546	4,75	22407	26242	17,12	9,9	4,7
Eupen	17161	17516	2,07	1636	2011	22,92	11,5	7,5
La Calamine	9620	10121	5,21	2262	3297	45,76	32,6	29,0
Lontzen	4471	5010	12,06	784	1096	39,80	21,9	17,6
Raeren	9053	9550	5,49	3430	4508	31,43	47,2	43,7
Plombières	8705	9361	7,54	1347	1999	48,40	21,3	13,8
Baelen	3333	3852	15,57	222	302	36,04	7,8	5,0
<i>N Cantons de l'Est</i>	<i>52343</i>	<i>55410</i>	<i>5,86</i>	<i>9681</i>	<i>13213</i>	<i>36,48</i>	<i>23,9</i>	<i>19,5</i>
Welkenraedt	8245	8801	6,74	459	579	26,14	6,6	0,3
Aubel	3618	3851	6,44	85	140	64,71	3,6	3,0
Thiminstér-Cl.	4361	5075	16,37	101	131	29,70	2,6	0,9
Dalhem	5826	6145	5,48	222	312	40,54	5,1	0,3
<i>N Plateau Herve</i>	<i>22050</i>	<i>23872</i>	<i>8,26</i>	<i>867</i>	<i>1162</i>	<i>34,03</i>	<i>4,9</i>	<i>1,4</i>
Amblève	4741	5069	6,92	48	178	270,83	3,5	2,0
Bullange	5187	5287	1,93	156	258	65,38	4,9	4,0
Butgenbach	5046	5550	9,99	137	228	66,42	4,1	3,2
Burg-reuland	3716	3787	1,91	213	248	16,43	6,6	2,0
Saint-vith	8623	8941	3,69	248	370	49,19	4,1	2,3
Waimes	5946	6503	9,37	143	229	60,14	3,5	1,4
<i>S Cantons de l'Est</i>	<i>33259</i>	<i>35137</i>	<i>5,65</i>	<i>945</i>	<i>1511</i>	<i>59,89</i>	<i>4,3</i>	<i>2,5</i>
Dison	13905	13978	0,52	1516	1442	-4,88	10,3	0,2
Herve	15628	16469	5,38	921	819	-11,07	5,0	0,3
Jalhay	6312	7497	18,77	119	155	30,25	2,1	0,4
Lierneux	3147	3317	5,40	77	87	12,99	2,6	0,0
Limbourg	5264	5495	4,39	227	270	18,94	4,9	1,2
Malmedy	10291	11144	8,29	506	537	6,13	4,8	0,7
Olné	3367	3731	10,81	137	144	5,11	3,9	0,0
Pepinster	9012	9292	3,11	254	272	7,09	2,9	0,2
Spa	10140	10333	1,90	434	434	0,00	4,2	0,3
Stavelot	6271	6479	3,32	176	175	-0,57	2,7	0,3
Stoumont	2594	2873	10,76	72	86	19,44	3,0	0,1
Theux	10065	11170	10,98	224	277	23,66	2,5	0,2
Verviers	53482	53148	-0,62	6415	5907	-7,92	11,1	0,2
Trois-ponts	2196	2346	6,83	58	63	8,62	2,7	0,1

Carte VIII.8 : population étrangère par nationalité

Figure VIII.11 – Mouvement de population : nord des Cantons de l'Est (source : INS)

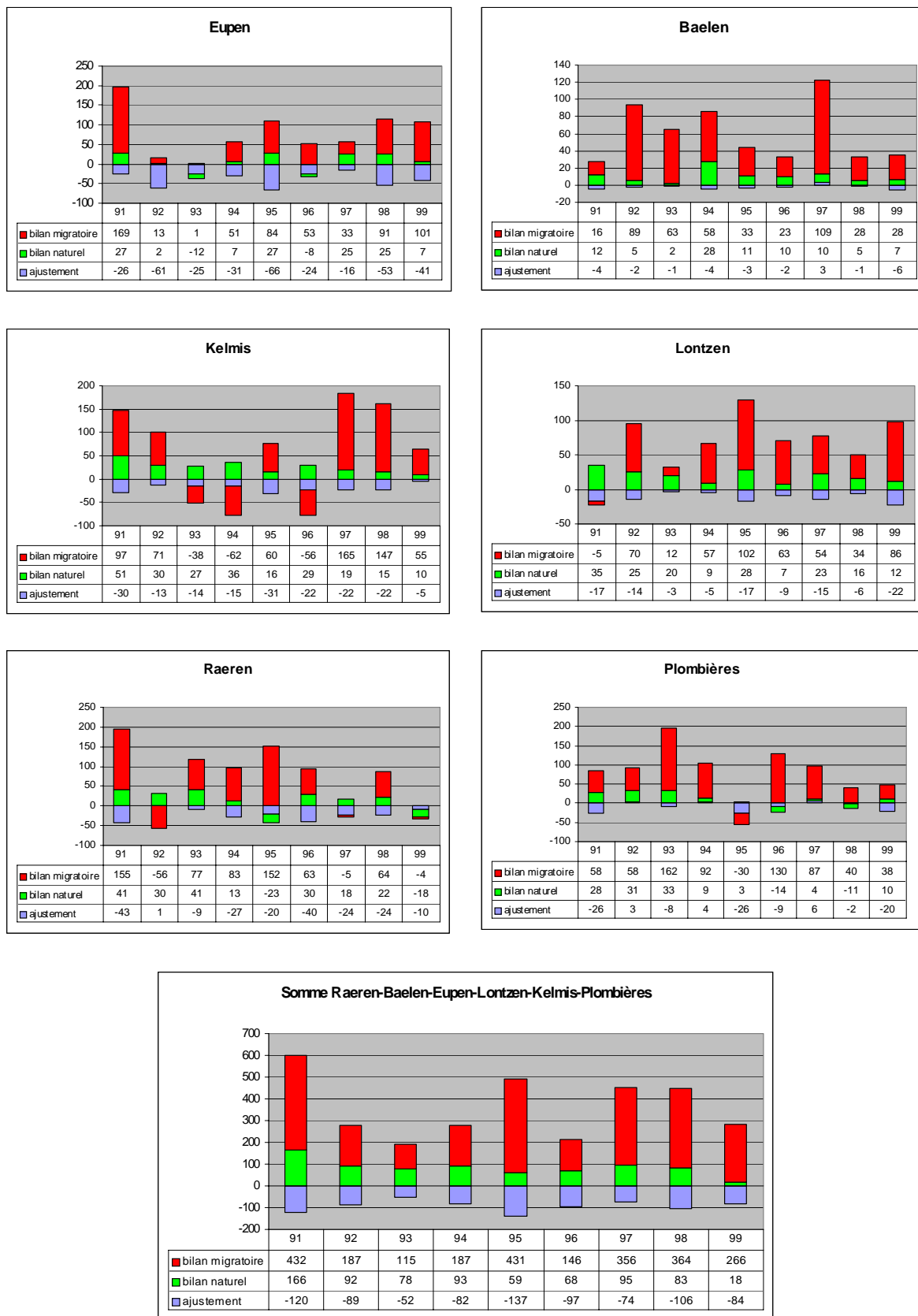


Figure VIII.12 – Mouvement de population : nord du plateau de Herve (source : INS)

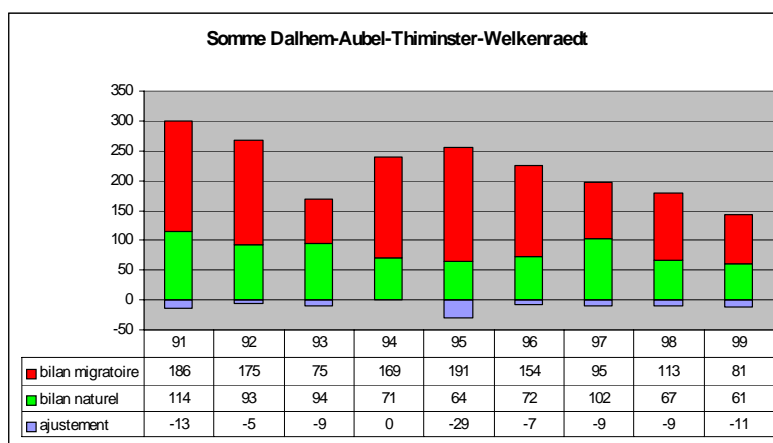
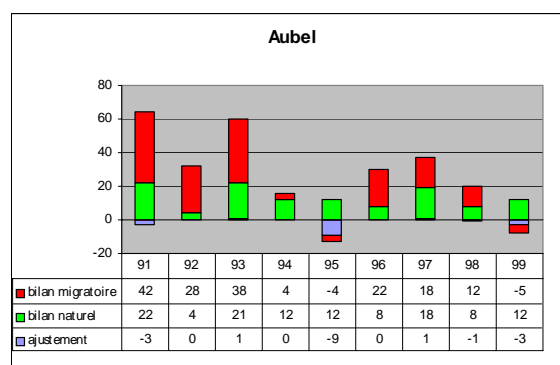
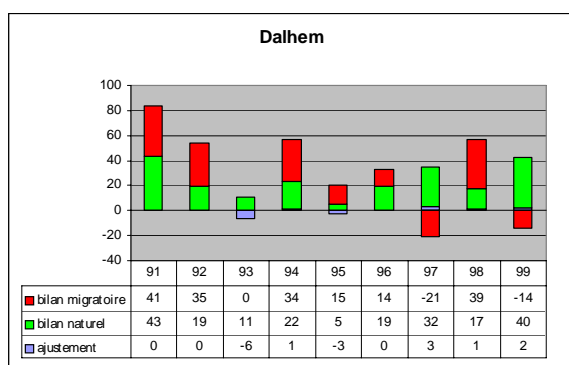
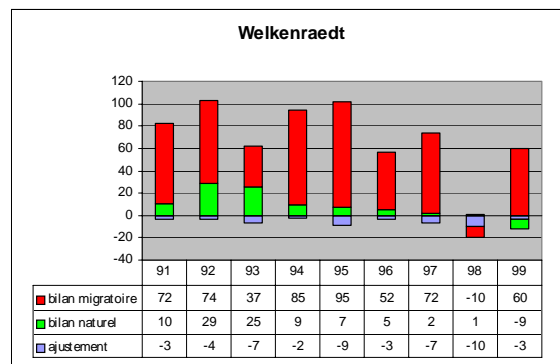
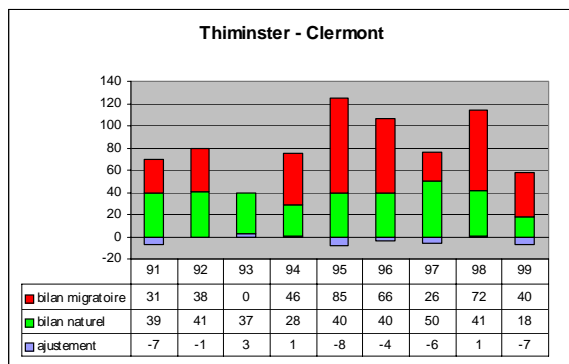
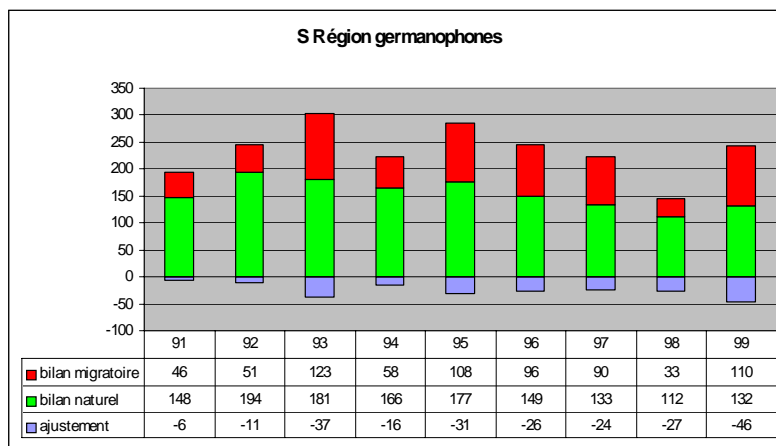
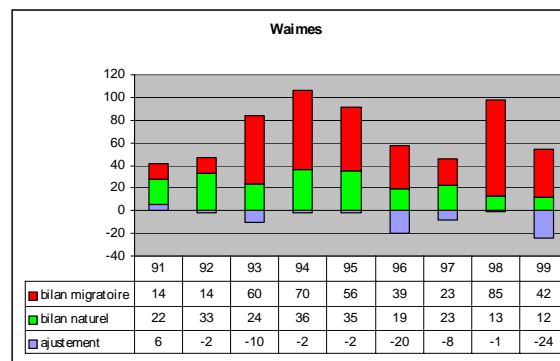
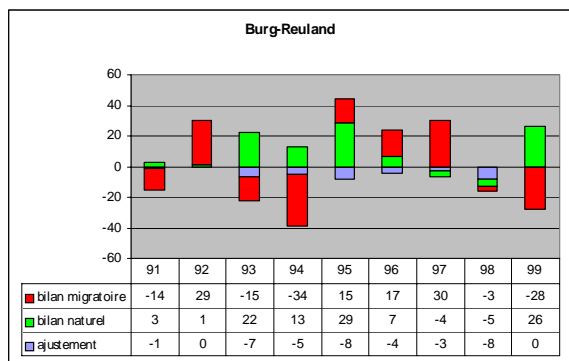
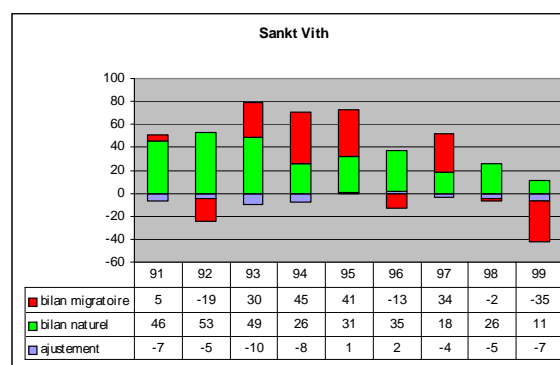
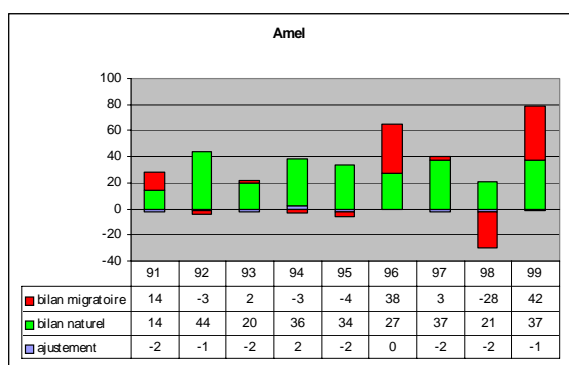
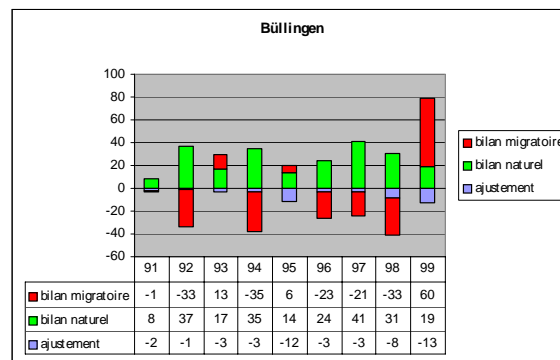
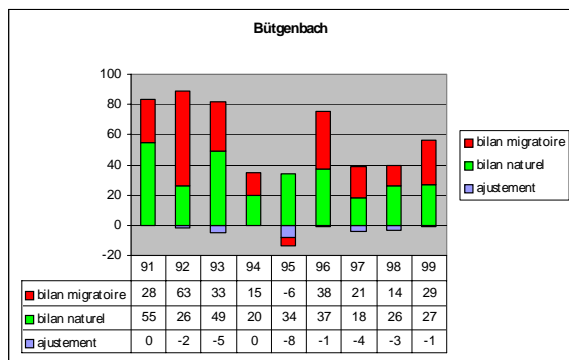


Figure VIII.13 – Mouvement de population : sud des Cantons de l'Est (source : INS)



a) D'où vient la population qui s'installe dans la région ?

8. Pression démographique externe

La pression démographique externe (tableau VIII.4 et carte VIII.9) peut aussi se mesurer par la proportion d'entrants dans la population. Cet indicateur est pertinent dans la mesure où les nouveaux arrivants n'ont pas nécessairement les mêmes caractéristiques démographiques et socio-économiques que celles de la population locale (nous y reviendrons plus tard).

La proportion d'entrants dans la population est plus élevée dans le nord (un peu plus de 5% pour le nord des Cantons de l'Est et du plateau de Herve). Elle est par contre très faible au sud (moins de 3%). Le taux est particulièrement fort à Lontzen (8%) et à Baelen (7%). La commune d'Eupen présente une situation intermédiaire : la part des entrants y est plus faible que dans les autres communes du nord (4%) et le rapport des migrations internes (les déménagements à l'intérieur de la commune) à la population y est plus élevé, ce qui peut être dû à sa qualité de petite ville.

9. Provenance des entrants

Qui s'installe dans la commune ?

Les entrants venant d'autres communes de l'arrondissement (tableau VIII.4) peuvent être considérés comme des entrants "locaux". Ils représentent 48% des entrants dans le nord des Cantons de l'Est contre 65% dans le nord du plateau de Herve : le nord des Cantons de l'Est se révèle une région plus ouverte sur l'extérieur. Il faut remarquer que des communes comme Baelen et Lontzen, où la part des entrants est la plus forte, ont un taux plus important d'entrants "locaux". A contrario, dans la commune de Raeren, située à la frontière allemande, les entrants "locaux" ne représentent que 25% des entrants.

La part des entrants venant de l'arrondissement de Liège (carte VIII.10) est plus importante dans le nord du plateau de Herve, qui fait clairement partie de la banlieue de la métropole liégeoise. Dans les Cantons de l'Est par contre, la part des entrants venant de Liège est très faible. Malgré les bonnes communications avec Liège, cette région n'est pas intégrée dans la grande banlieue liégeoise.

La part de migrants venant de l'étranger est par contre importante dans le nord des Cantons de l'Est : ils représentent 41% des entrants et 30% des sortants. La part des entrants venant de l'étranger (cartes VIII.11) est surtout élevée dans les communes frontalières de Raeren (69%), La Calamine (50%) et Plombières (34%) mais dépasse encore 20% à Eupen et Lontzen.

Dans le sud des Cantons de l'Est, un quart des entrants vient de l'étranger. La proportion est importante dans les communes de Bullange (49%), Butgenbach (36%) mais porte sur de très faible volume de population.

Dans le nord du plateau de Herve, la proportion est de 10%. Seules deux des quatre communes dépassent ce chiffre moyen : Welkenraedt (14%) et Dalhem (12%).

Tableau VIII.4 – Migrations internes et externes (source : INS)

Mouvement de population en 1999	population en 2000	migrations internes/ population (%)	entrées/ popula- tion (%)	total des entrées	% des entrées en provenance de :					total des sorties
					autres communes de l'arrond.	Bruxelles	Flandre	Wallonie	l'étranger	
ARR. VERVIERS	265546	4,8	5,2	13756	57,5	1,9	1,8	21,3	15,4	12958
Eupen	17516	5,8	4,0	693	58,6	1,4	3,9	8,4	26,0	624
La Calamine	10121	4,0	5,6	564	40,2	1,6	1,6	3,5	50,2	515
Lontzen	5010	2,5	8,1	407	70,8	0,5	0,5	5,4	22,9	344
Raeren	9550	3,2	5,7	547	24,5	2,2	1,5	2,4	68,6	560
Plombières	9361	3,7	5,1	480	52,5	0,4	2,3	10,2	33,5	462
Baelen	3852	2,5	7,3	281	81,9	1,8	0,0	6,8	8,9	259
N cantons de l'Est	55410	4,2	5,4	2972	48,6	1,3	2,1	6,0	40,6	2764
Aubel	3851	3,2	4,7	182	47,8	3,8	2,2	39,0	5,5	190
Thiminsten-Cl.	5075	2,2	5,1	260	71,2	0,0	4,6	19,2	4,2	227
Welkenraedt	8801	5,0	6,1	535	68,2	0,7	2,1	12,5	13,8	476
Dalhem	6145	2,2	4,7	290	63,1	1,4	7,2	14,8	12,1	302
N Plateau Herve	23872	3,4	5,3	1267	64,7	1,2	3,8	18,2	10,3	1195
Amblève	5069	2,7	3,0	151	70,9	0,7	1,3	8,6	17,2	110
Bullange	5287	2,2	2,6	140	42,9	0,0	6,4	1,4	48,6	93
Burg-reuland	5550	1,7	1,5	81	44,4	1,2	7,4	18,5	27,2	108
Butgenbach	3787	3,6	4,1	154	51,9	1,9	5,8	3,9	36,4	127
Saint-vith	8941	3,8	2,0	180	62,2	0,0	4,4	8,3	24,4	221
Waimès	6503	3,5	4,1	268	57,8	0,4	3,4	21,3	12,7	251
S cantons de l'Est	35137	3,0	2,8	974	56,5	0,6	4,4	11,1	25,7	910

carte VIII.9 : part des entrants dans la population

carte VIII.10 : part des entrants venant de l'arrondissement de Liège dans les entrants

carte VIII.11 : part des entrants venant de l'étranger dans les entrants

9.1.1.1 Les caractéristiques socio-économiques

a) Les bassins d'emploi

Le lieu de travail (tableau VIII.5) a une influence sur la localisation de résidence de la population ainsi que le standing de cette population. La population travaillant par exemple en Allemagne n'a pas nécessairement les mêmes caractéristiques que le reste de la population (nous y reviendrons plus tard). Les données sont extraites du recensement de 1991.

Dans le nord des Cantons de l'Est (carte VIII.12), la situation est polarisée sur deux bassins : l'arrondissement de Verviers lui-même⁶ (69%) et l'étranger (23%), tandis que Liège ne constitue pas vraiment un bassin d'emploi (à peine 2,5%). Les communes frontalières de Raeren et La Calamine sont celles où la part est la plus importante avec, respectivement, 48% et 36% de la population active travaillant à l'étranger. Cinq des six communes de la zone font clairement partie du bassin d'emploi allemand (carte VIII.13), avec plus de 10% de la population active travaillant en Allemagne. Seul Baelen s'individualise (la part des travailleurs à l'étranger n'est d'ailleurs que de 6%).

Dans le sud des Cantons de l'Est, 80% de la population active travaille dans l'arrondissement de Verviers lui-même et 10% à l'étranger. La commune de Bullingen est la seule, avec plus de 10% de la population active travaillant en Allemagne à se situer clairement dans le bassin d'emploi allemand. Il faut remarquer que la commune de Burg-Reuland envoie 27% de sa population active à l'étranger et majoritairement vers le Grand-Duché de Luxembourg.

Dans le nord du plateau de Herve, la situation est également polarisée sur deux bassins : l'arrondissement de Verviers lui-même (61%) et celui de Liège (27%). La part des navettes vers l'étranger est par contre peu significative (2,5%). Dalhem est essentiellement orientée sur Liège (77%) et les trois autres communes sur Verviers (75-84%).

b) Revenus et standing de la population

Le revenu moyen de la population en 1997 (carte VIII.14) montre une opposition entre le nord de la zone et le sud. Globalement, le nord apparaît dans des classes plus élevées que le sud où les noyaux villageois (qui concentrent l'essentiel de la population) apparaissent dans des classes de faible revenu.

Le standing (carte VIII.15) vient compléter l'information précédente : il peut être apprécié sur base d'un indice synthétique de standing construit en classant chaque secteur statistique de Belgique sur une échelle de 1 à 12. Cet indicateur multicritère, qui prend en compte plusieurs caractéristiques socio-économiques, se distingue des statistiques de revenus : en effet, les statistiques fiscales sous-estiment les hauts et les bas revenus et ne tiennent pas compte des populations imposées hors frontières. Des groupes ont été définis en assurant une fréquence de 10% des ménages dans les 8 premières classes de standing inférieur et moyen et de 5% dans les suivantes de façon à détailler davantage les classes supérieures.

On peut en effet opposer le nord et le sud de la région. Dans le sud des Cantons de l'Est, le standing est faible, à l'exception d'une zone de Saint-Vith. Dans le nord des Cantons, la situation est peu homogène : globalement le standing est moyen, et seuls la commune de Raeren, une partie de celle de La Calamine et quelques quartiers d'Eupen sont de standing plus élevé.

⁶ comprenant la population active travaillant dans la commune

Dans le nord du plateau de Herve, le standing est plus élevé. C'est le cas en particulier dans la commune de Dalhem, mais aussi à Aubel et Thimister. Welkenraedt par contre est de faible standing.

Tableau VIII.5 – lieu de travail de la population active, navettes (source : INS)

Navetteurs en 1991 lieu de résidence	Nbre d'actifs résidant ds la commune	% des actifs selon le lieu de travail				
		arr. Liège	arr. Verviers	reste de la Belgique	étranger	inconnu
Arr. de Verviers	95922	8,6	75,0	3,7	7,4	5,7
Baelen	1432	4,5	83,3	1,6	6,2	4,4
Eupen	6970	2,2	81,4	2,1	11,4	3,3
Kelmis	3783	1,9	57,3	1,3	36,2	3,6
Lontzen	1773	3,5	70,8	3,1	18,7	5,7
Raeren	3636	0,6	44,6	1,8	48,4	5,6
Plombières	3420	4,3	75,2	2,6	15,0	3,0
<i>N Cantons de l'Est</i>	<i>21014</i>	<i>2,5</i>	<i>68,9</i>	<i>2,0</i>	<i>23,1</i>	<i>3,4</i>
Dalhem	2279	76,9	8,9	4,9	2,6	6,7
Thimister-Clermont	1784	14,0	74,8	2,6	1,5	7,1
Aubel	1442	13,6	75,0	4,7	1,3	5,7
Welkenraedt	3340	6,7	83,7	2,5	3,4	3,9
<i>N plateau de Herve</i>	<i>8845</i>	<i>27,4</i>	<i>61,2</i>	<i>3,5</i>	<i>2,5</i>	<i>5,6</i>
Amel	1923	1,2	83,1	2,3	7,6	5,9
Bullingen	2114	1,1	79,0	2,7	12,8	4,8
Butchenbach	2060	1,5	82,2	3,4	8,9	5,2
Sankt Vith	3409	1,2	77,0	3,8	8,7	9,6
Waimès	2447	2,8	87,2	3,5	2,6	4,1
Burg-Reuland	1438	1,1	67,5	2,8	26,8	1,7
<i>S Cantons de l'Est</i>	<i>13391</i>	<i>1,5</i>	<i>79,8</i>	<i>3,2</i>	<i>10,1</i>	<i>5,8</i>

Carte VIII.12 : lieu de travail de la population active

Carte VIII.13 : bassin d'emploi allemand et luxembourgeois

Carte VIII.14 : revenu moyen par déclaration

carte VIII.15 : standing

c) Qui construit dans la région ?

Le registre des permis de bâtir et de lotir a été dépouillé de façon à estimer l'importance des constructions nouvelles ainsi que l'origine des demandeurs de permis. Deux communes ont répondu positivement et dans les délais impartis pour cette étude à notre demande : il s'agit de Plombières et Eupen.

10. Plombières :

Le nombre de nouvelles constructions pour lesquelles un permis a été accordé est en moyenne de 64 par an à Plombières. Le nombre de constructions (figure VIII.14) est globalement plus important au début des années 90 que dans les 3 dernières années.

L'origine des demandeurs, estimée sur base de leur adresse (figure VIII.14 et tableau VIII.6), est majoritairement locale. Elle comprend des promoteurs locaux, de Plombières et des environs. Il faut cependant remarquer que les adresses à l'étranger, en Allemagne et aux Pays-Bas, ne sont pas négligeables : en moyenne 14 par an soit 22% des demandeurs totaux !

Cela signifie que la population en provenance d'Allemagne et des Pays-Bas s'installe dans la commune (comme on l'a vu précédemment) mais aussi y construit. La part de cette population qui construit dans la commune est au minimum d'un cinquième, mais probablement de plus puisqu'elle achète aussi auprès de promoteurs locaux.

Le nombre de demandes de permis de lotir (figure VIII.14) tend à décroître au cours des années 90 (mais nous n'avons pas d'information sur la taille de ces lotissements). L'origine des demandes est essentiellement locales mais quelques adresses sont quand même plus lointaines.

11. Eupen :

Le nombre de nouvelles constructions pour lesquelles un permis a été accordé est en moyenne de 95 par an à Eupen. L'évolution est plus marquée : le nombre de constructions (figure VIII.15) est beaucoup plus important (supérieur à 100) au début des années 90 que dans les 3 dernières années où il s'effondre (à peine 40).

L'origine des demandeurs est essentiellement locale et le fait de promoteurs (figure VIII.15 et tableau VIII.7). Les adresses allemandes sont insignifiantes. Cependant, il est possible que la population d'origine allemande passe par des promoteurs ou est déjà présente du côté belge avant de construire. Il n'est pas possible d'en tirer des conclusions plus développées.

Figures VIII.14 – Evolution de l'origine des permis de lotir et de bâtir

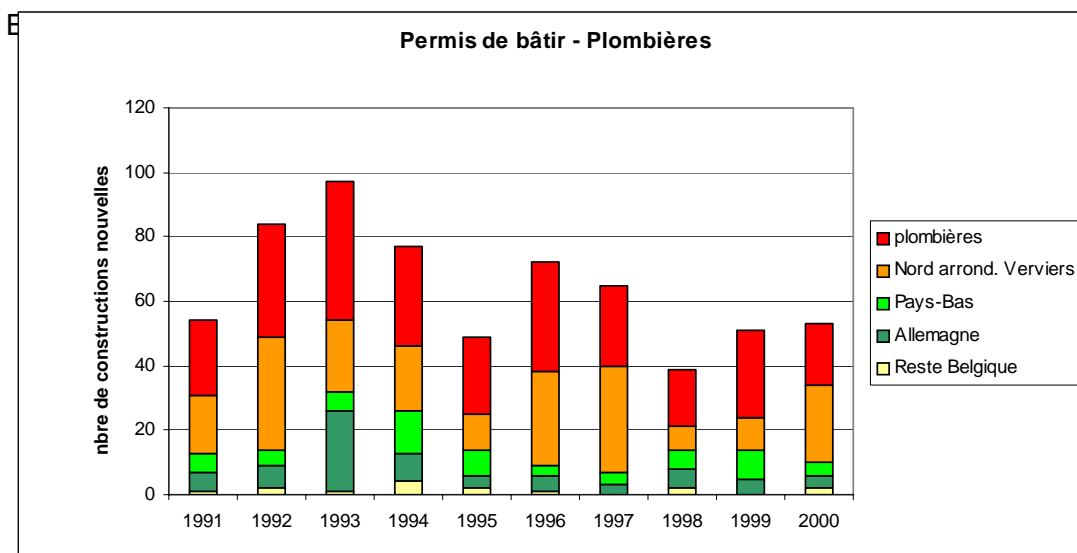
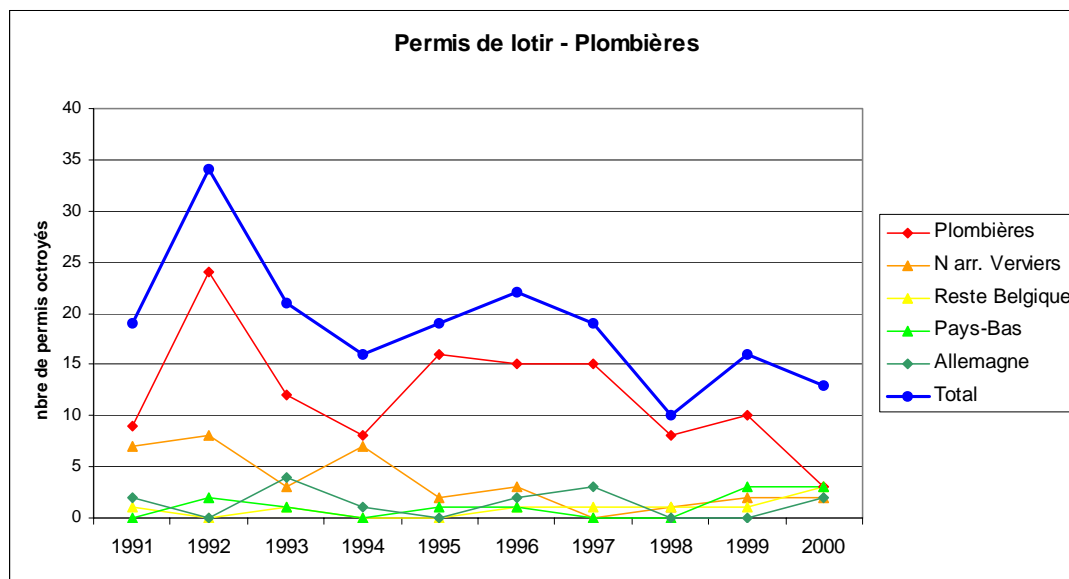


Tableau VIII.6 – Evolution de l'origine des demandeurs de permis de bâtir

Nbre de constructions nouvelles (permis de bâtir accordés)	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Plombières	43%	42%	44%	40%	49%	47%	38%	46%	53%	36%
Nord arr. Verviers	33%	42%	23%	26%	22%	40%	51%	18%	20%	45%
Allemagne	11%	8%	26%	12%	8%	7%	5%	15%	10%	8%
Pays-Bas	11%	6%	6%	17%	16%	4%	6%	15%	18%	8%
Reste Belgique	2%	2%	1%	5%	4%	1%	0%	5%	0%	4%
total %	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
total (nbre)	54	84	97	77	49	72	65	39	51	53

Figure VIII.15 – Evolution de l'origine des permis de bâtir et de lotir

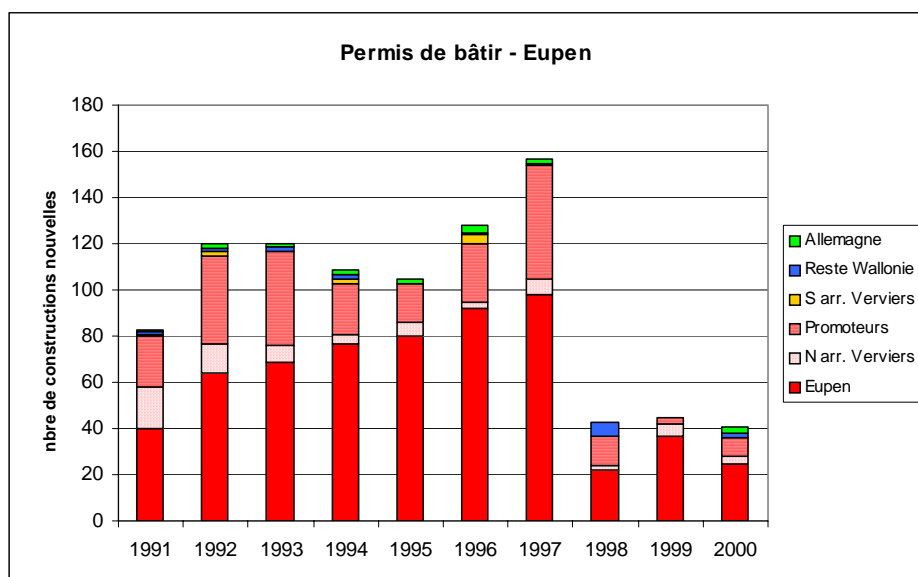
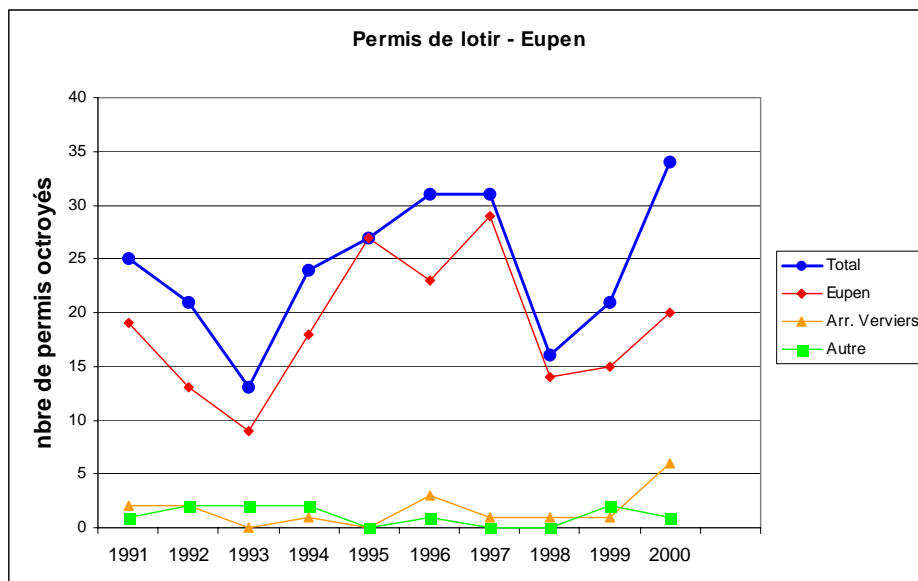


Tableau VIII.7 – Evolution de l'origine des demandeurs de permis de bâtir

Nbre de constructions nouvelles (permis de bâtir accordés)	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Eupen	48%	53%	58%	71%	76%	72%	62%	51%	82%	61%
N arr. Verviers	22%	11%	6%	4%	6%	2%	4%	5%	11%	7%
Promoteurs	27%	32%	34%	20%	16%	20%	31%	30%	7%	20%
S arr. Verviers	1%	2%	0%	2%	0%	3%	1%	0%	0%	0%
Reste Wallonie	1%	1%	2%	2%	0%	1%	0%	14%	0%	5%
Allemagne	1%	2%	1%	2%	2%	2%	1%	0%	0%	7%
Total %	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Total nbre	83	120	120	109	105	128	157	43	45	41

11.1.1.1 Les prix du foncier en Allemagne

Le prix des terrains à bâtir est beaucoup plus élevé du côté allemand. Dans le district de Cologne, dans lequel se situe la région frontalière d'Aix-la-Chapelle, les prix des terrains dépasse les 3.500 Fb/m². Cependant il s'agit d'une immense zone comprenant de grandes agglomérations urbaines.

Tableau VIII.8 - Vente de terrains à bâtir en Allemagne

	nbre terrains équipés	sup totale (x 1000m ²)	prix moyen DM/m ²	nbre terrains non équipés	sup totale (x 1000m ²)	prix moyen DM/m ²	nbre total terrains	prix moyen DM/m ²	équivalent Fb/m ²
Land de Nordrhein-westfalen									
1991	11474	9960	134,58	451	981	57,43	11925	127,66	2633
1992	13976	11678	136,31	449	1245	61,94	14425	129,15	2664
1993	14115	12086	137,48	430	1506	55,73	14545	128,42	2649
1994	13049	11523	144,25	467	1750	60,74	13516	133,24	2748
1995	9658	8510	160,9	374	1135	71,39	10032	150,37	3101
1996	9675	8104	158,43	308	1101	64,13	9983	147,15	3035
1997	8046	6686	169,92	250	804	57,98	8296	157,90	3257
1998	8000	6849	177,44	293	1426	60	8293	157,20	3242
1999	8083	6217	201,19	386	1641	62,16	8469	172,16	3551
Regierungsbezirke Köln									
1998	2142	1838	197,26	92	299	67,89	2234	179,16	3695
1999	2055	1538	213,69	106	637	71,34	2161	172,00	3548

source : statistisches jahrbuch NRW 2000

11.1.2 CONCLUSIONS PROVISOIRES

Si les grandes lignes des conclusions semblent se dégager, nous ressentons la nécessité d'affiner l'analyse sur deux plans au cours du mois de septembre. Ces deux plans d'analyse sont :

- les caractéristiques démographiques et socio-économiques des différentes populations présentes : population locale, population allemande et population travaillant en Allemagne.
- le prix des terrains et des maisons par commune du côté frontalier allemand ainsi que les caractéristiques du marché (incitants à la construction, normes,...).

Nous essayerons d'intégrer les conclusions de ces nouveaux éléments dans la conclusion générale de ce travail et nous en présenterons de toutes façons l'analyse dans le rapport intermédiaire de l'année prochaine.

CONCLUSION GENERALE : LES PRINCIPAUX RESULTATS

A l'issue des travaux de la subvention 2000-2001, quatre grands types d'enseignement sont à retirer de la ligne de recherche « politique foncière ». Un premier résultat concret tient à l'approfondissement des connaissances juridiques sur les multiples outils liés à la thématique foncière. Il s'agit là d'une base fondamentale sur laquelle peuvent désormais s'appuyer les chercheurs de la thématique, mais également toutes les personnes intéressées par la politique foncière en région wallonne.

Atteindre les objectifs politiques du SDER impliquera sans doute de déclasser certaines zones qui, aujourd'hui, sont considérées comme urbanisables au plan de secteur. C'est à ce constat que se rattache un deuxième type d'enseignement, celui portant sur les dimensions juridiques et économiques de la délicate problématique du déclassement des zones d'habitat.

Les autorités communales disposant de pouvoirs non négligeables en termes de contrôle du développement résidentiel, cela implique que la mise en œuvre d'une urbanisation plus compacte nécessitera également l'adhésion des mandataires locaux. Cela renvoie à un troisième type d'enseignement, celui portant sur l'impact de la fiscalité et, plus largement, sur l'impact du financement des communes sur les développements résidentiels.

Enfin, en quatrième enseignement, la diffusion des hauts niveaux de valeurs foncières se doit d'être épinglée. Parce qu'elle enrichit certains propriétaires et opérateurs, c'est cette inflation foncière qui explique pourquoi de nombreux ménages éprouvent des difficultés à se loger de manière qualitativement décente et spatialement adéquate.

1. SYNTHÈSE SUR LES OUTILS DE LA POLITIQUE FONCIÈRE

Les outils fonciers sont nombreux et complexes. Précisons ici quelques éléments de synthèse à propos de cinq outils ayant été sélectionnés :

- **L'expropriation** : nous rappelons que la Région, les provinces, les communes, les régies communales autonomes ou encore les établissements publics et organismes habilités par la loi ou le décret peuvent y recourir afin d'exécuter un plan d'aménagement. Cet outil présente toutefois certains inconvénients : coûts, durée, influence sur le marché foncier.
- **Le droit de préemption** : l'article 175 du CWATUP prévoit, depuis 1997, la possibilité d'utiliser un droit de préemption dans certaines zones et pour certains acteurs. A l'heure actuelle, aucune application de ce droit n'a encore été faite et différentes modifications s'avèrent dès lors sans doute nécessaires. Au niveau du champ d'application, deux hypothèses sont envisageables :
 - soit, élargir le champ d'application à l'ensemble des zones, ce qui permettrait de parfaire la fonction d'outil de lutte contre la spéculation foncière et la fraude fiscale¹ ;
 - soit, prévoir la fixation des périmètres de préemption dans les plans d'aménagement, comme le droit flamand le prévoit.

¹ Anonyme, *Foncièrement vôtre*, in Environnement, n° 39, Octobre 1997, p. 14

La tenue d'un registre des préemptions pourrait également être mis sur pied, permettant notamment d'effectuer un contrôle sur l'utilisation effective des biens acquis par préemption.

- **Les zones d'aménagement différé (ZAD)** : dans l'état actuel du droit, les communes qui veulent destiner une ZAD à l'habitat, l'activité économique ou les services publics et d'équipements communautaires se voient bloquées par l'absence de fixation d'un coefficient de saturation par le Gouvernement wallon. Deux alternatives au coefficient sont envisageables :
 - La réalisation d'une étude planologique justifiant de la saturation de la zone par la commune et les communes voisines. Cette solution avait déjà été envisagée dans la circulaire du 9 juin 1994 relative aux projets situés dans le périmètre d'une zone d'extension de l'habitat en Région wallonne².
 - La fixation d'un ordre de priorité dans la mise en œuvre des zones destinées à l'urbanisation³. Les zones d'habitat et les ZAD seraient donc urbanisées selon un ordre que la commune aurait fixé. Les schémas de structure communaux peuvent déjà prévoir un tel ordre de priorité. Ce document n'ayant qu'une valeur indicative, nous pensons qu'un PCA, sur l'ensemble de la commune, serait plus approprié.
- **La taxe sur les terrains non bâtis** : actuellement, cette taxe communale ne rencontre pas l'objectif de politique foncière et d'incitation économique pour lequel elle a été instaurée. En effet, les quelques communes qui prélèvent cette taxe le font dans un but financier. Dès lors, afin de rendre à cette taxe son but premier, nous avons envisagé une régionalisation de celle-ci. La taxe sur les parcelles non bâties dans les lotissements serait supprimée et seule celle concernant les terrains équipés non bâtis dans les zones d'habitat subsisterait. Différents systèmes de taxation ont été envisagés : soit en fonction d'un coefficient ; soit en fonction de zones prédéterminées. Sur ce point, les zones pour lesquelles un ordre de priorité aura été fixé pourraient être utilisées dans ce cadre également. Des cas de dispenses et d'exonérations seraient également prévus. La procédure serait celle prévue dans le décret du 6 mai 1999 relatif à l'établissement, au recouvrement et au contentieux en matière de taxes régionales directes⁴. Quant aux recettes de cette taxe, elles pourraient être versées sur un « fonds foncier » à créer.

² Moniteur belge du 20/07/1994

³ La Gouvernement wallon semble avoir opté pour cette solution.

⁴ Moniteur belge du 01/07/1999

- **La vente à réméré** : par ce terme, nous entendons le « contrat par lequel le vendeur se réserve le droit de reprendre, dans un certain délai, la chose vendue, en restituant à l'acheteur le prix et certains accessoires »⁵. Un tel système est actuellement prévu dans le Code civil⁶, dans la loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique⁷ et dans le Code wallon du logement⁸. Le CWATUP a déjà instauré un tel système en matière de sites d'activités économiques désaffectés (SAED) mais l'a supprimé car aucune application n'en avait été faite. Il constituait finalement une entrave à la réaffectation des biens. Nous pensons toutefois qu'en matière d'habitat, la vente à réméré pourrait être un outil utile, permettant de vérifier l'utilisation qui est faite des terrains à bâtir. En outre, il constituerait un « obstacle radical à toute spéculation sur la valeur des terrains auxquelles s'applique ce régime foncier »⁹. En 1968, un avant-projet de loi foncière avait prévu l'instauration de ce mécanisme. A partir de celui-ci, nous avons dès lors envisagé l'insertion dans le CWATUP de la vente à réméré en matière d'habitat.

2. LE DECLASSEMENT DES ZONES URBANISABLES

En Wallonie, les décideurs politiques ont inscrit l'utilisation parcimonieuse du sol comme un objectif prioritaire. Cette utilisation parcimonieuse, qui doit permettre d'éviter le mitage du territoire et de nombreux coûts afférents, implique d'endiguer, voire parfois de réduire les zones potentiellement constructibles. Dans un contexte culturel tel que le nôtre, atteindre un objectif comme la réduction des zones urbanisables renvoi à de nombreuses difficultés, tout d'abord politiques, mais également juridiques et économiques.

La dimension juridique

Lorsque l'on évoque le déclassement des zones urbanisables, c'est en premier lieu le thème des servitudes d'urbanisme qu'il faut traiter, ce qui a été réalisé au sein du chapitre II. L'analyse menée sur ce facteur paralysant de la planification foncière indique qu'il est juridiquement possible de déclasser des zones urbanisables, cela sur base de quatre pistes. Une première possibilité correspond à la transformation de zones d'habitat en zones d'aménagement différé. En effet, comme cela a été constaté, la lecture de certains arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme indique que l'indemnisation ne doit pas être prévue lorsque l'interdiction de construire n'est pas définitive, mais mise « en attente ». Naturellement, une condition nécessaire à l'efficacité de cette mesure correspond au gel effectif des zones d'aménagement différé.

Une deuxième possibilité technique correspond à la prise en compte de l'épuration des eaux résiduaires afin de définir la notion de « voirie suffisamment équipée ». On pourrait alors considérer qu'une des conditions de constructibilité d'un terrain correspond à la possibilité de pratiquer une épuration collective. Une telle précision permettrait, par exemple, de limiter les zones urbanisables situées en dehors des bassins techniques définis par les PCGE (Plans Communaux Généraux d'Egouttage).

⁵ LIMPENS Jean, *La vente en droit belge*, Bruylant, Bruxelles, 1960, p. 742

⁶ Articles 1659 et suivants

⁷ Moniteur belge du 01/01/1971, articles 32 et 32bis

⁸ Articles 49 et 74

⁹ C.N.A.T., Avis de la Commission nationale de l'aménagement du territoire sur l'avant-projet de loi foncière, Doc. A. 19-c/Mba, T.6., 28 février 1968

Une troisième possibilité pourrait consister dans la précision du critère d'indemnisation portant sur « l'intention de destiner le terrain à la construction ». Il s'agirait alors de se rapprocher du système hollandais en n'indemnisant que les seules personnes ayant la réelle volonté de mettre en œuvre les possibilités de construction – et non de spéculer. Cette troisième piste implique de considérer que le refus d'un permis d'urbanisme ou de lotir n'ouvre un droit à indemnisation que si la demande a été introduite avant l'entrée en vigueur du plan changeant l'affectation de la zone. La mise en œuvre de cette mesure nécessite la définition d'une période de référence.

Une quatrième piste de réflexion correspond aux divers mécanismes d'indemnisation indirecte, mécanismes qui, dans de nombreux contextes étrangers analysés, gagnent en importance. A ce propos, soulignons la problématique des acteurs susceptibles de mettre en œuvre les différentes possibilités. Il s'agit là d'un questionnement qui rejoint les modalités de mise en place d'une politique de production foncière (voir ci-dessous § 1.4.2).

En théorie, l'indemnisation des moins-values pourrait être rencontrée par un mécanisme symétrique de taxation. Cette possibilité a également été analysée lors de la recherche (Chapitre II). Malheureusement, les recherches bibliographiques internationales n'ont pas permis d'identifier d'exemples efficaces où la taxation permet de financer l'indemnisation, ce qui tient notamment à des taux de taxation qui, trop faibles, ne permettent pas de répondre aux exigences financières de l'indemnisation. A l'instar de la réforme foncière menée en Flandre, la taxation de nouveaux terrains urbanisables pourrait toutefois être intégrée dans une réforme plus générale. A ce propos, signalons tout d'abord que la mise en œuvre d'une telle taxe nécessite de trouver une matière imposable autre que celle de la taxe fédérale, ce qui est possible, comme en atteste l'exemple flamand. Si la mise en application d'une telle taxe est décidée, il faudra veiller à ne pas déséquilibrer les marchés. En effet, si les zones concernées sont trop importantes, un excès de l'offre pourrait être problématique pour les propriétaires les moins solvables.

La taxe sur les plus-values d'urbanisme pourrait sans doute trouver sa plus grande utilité dans la mise en œuvre d'une politique de production foncière (voir ci-dessous § 1.4.2) associée à des mécanismes d'indemnisation indirecte. Comme en atteste l'exemple danois, une taxe incitative permettrait, en effet, de limiter la rétention. En parallèle, si des opérateurs publics se portent acquéreurs des terrains, cela permettrait de solutionner le risque de non-solvabilité de certains propriétaires. A l'instar de l'exemple flamand, une taxation des plus-values d'urbanisme pourrait également être intégrée dans un mécanisme de compensation des acteurs publics devant subir la révision des plans de secteur (voir ci-dessous § 1.3). Comme en Flandre, la taxation pourrait alors contribuer au financement de communes rurales dont les possibilités de développements seraient réduites suite à la révision des plans de secteur.

La dimension économique

C'est dans le Chapitre VI portant sur les interrelations entre la configuration des zones d'habitat et les niveaux fonciers que les difficultés « économiques » d'une limitation des zones urbanisables a été étudiée. En effet, l'application des méthodes de l'économétrie spatiale a permis de préciser comment la configuration communale des zones d'habitat (offre juridique potentielle) contribue à la formation des niveaux de prix (le prix des parcelles à bâtir). Les résultats quantitatifs tendent à montrer que, globalement, ce n'est pas la crainte de l'augmentation des niveaux de prix qui doit empêcher le « déclassement » de certaines zones d'habitat.

Afin d'analyser les relations entre l'offre foncière et les niveaux de prix, nous avons construit un indicateur sur la disponibilité en zones d'habitat non encore occupées : le ratio d'offre foncière. Ce ratio résulte de la confrontation entre la configuration communale des zones d'habitat et la statistique cadastrale sur l'urbanisation. La distribution spatiale de ce ratio conduit à vérifier l'idée selon laquelle les zones potentiellement urbanisables sont surdimensionnées dans de nombreux bassins résidentiels wallons. Il existe en effet de fortes différences entre les communes et, parallèlement, entre la Flandre et la Wallonie. En conséquence, limiter les zones d'habitat là où elles sont les plus abondantes ne devraient pas avoir d'impact significatif sur les marchés fonciers.

Les résultats des modélisations conduisent également à vérifier qu'une limitation raisonnée de la zone d'habitat ne devrait pas occasionner une forte hausse des niveaux de prix. Relevons par exemple qu'un scénario réaliste conduisant à la suppression de 10 % des zones urbanisables au sein d'une commune wallonne conduirait à une augmentation des niveaux de prix inférieure à 1 %, ce qui, par rapport à la moyenne régionale, se traduirait en valeur absolue par une croissance approximative de 200 euros. Par contre, à titre de comparaison, si une telle modification était pratiquée à l'échelle d'un bassin foncier flamand, les croissances relatives et absolues seraient respectivement de 5 % et de 2700 euros.

3. LA FISCALITE COMMUNALE ET L'ADHESION DES ACTEURS LOCAUX A L'OBJECTIF DE COMPACTITE URBAINE

L'analyse du thème de la fiscalité foncière a permis de préciser pourquoi le financement des pouvoirs locaux apparaît comme un frein important à l'adhésion des acteurs publics locaux à certaines options du SDER, particulièrement en matière d'habitat et de compacité urbaine. En effet, l'analyse chiffrée du système de financement des communes démontre que les recettes communales sont très largement influencées par l'accueil de nouvelles populations et par la construction résidentielle. Or, les autorités communales disposent de pouvoirs non négligeables en termes de contrôle du développement résidentiel de leur territoire, ce qui poussent les mandataires locaux à privilégier l'individualisme plutôt que la participation à un projet global. Compte tenu des problèmes financiers rencontrés par les communes de Wallonie, il en va souvent de leur survie. A ce propos, relevons notamment que ce sont les communes périurbaines résidentielles qui sont les plus dépendantes des impôts directs alors même que c'est dans ces entités que le solde migratoire serait le plus défavorable en cas d'amélioration de l'attractivité des centres urbains.

De plus, il convient de replacer ces observations dans un contexte de précarité financière croissante, due au gonflement des prérogatives communales et à d'autres mécanismes, tel que la lente érosion de la dotation. Tout ceci accentue le recours à la fiscalité locale, ce qui accroît les inégalités et gonfle l'importance accordée aux développements urbains. Il nous semble donc qu'il faille engager une série de réformes qui, complémentaires à la révision des plans de secteur, permettrait d'accroître l'attractivité résidentielle des espaces soutenus par le SDER en brisant l'équation « résidents = recettes ».

Nous avons donc entrepris de jeter un regard critique sur les diverses propositions récemment exprimées dans la littérature. Globalement, il apparaît que celles-ci privilégient surtout d'accroître l'attractivité fiscale de certains espaces (par exemple, dans les grandes villes) tout en négligeant d'apporter des solutions budgétaires concrètes aux communes concernées, pourtant souvent déjà en grandes difficultés financières actuellement. Parmi ces mesures, nous avons apporté des précisions d'ordre statistique sur le problème récurrent de la péréquation générale des revenus cadastraux. Celle-ci œuvrerait certes à la promotion d'un développement qui s'inscrit dans le SDER, mais de manière plus ou moins marquée selon les types d'espaces. Ainsi, l'impact serait positif dans les grandes villes mais les effets seraient faibles dans les communes urbaines d'anciennes industries. Ces dernières nécessiteraient par conséquent d'adopter des mesures particulières dans la droite ligne des moyens attribués à certaines ZIP.

En complément de cette analyse de la littérature, nous concluons par quelques idées qu'il conviendrait d'approfondir et qui pourraient aider à briser l'équation « résidents = recettes », notamment en réformant les critères de répartition du Fonds des Communes ou en favorisant la solidarité intercommunale.

4. LA DIFFUSION DES NIVEAUX DE PRIX ET LA POLITIQUE FONCIERE

4.1 LE CONSTAT DE LA HAUSSE

Les travaux réalisés sur le thème des marchés fonciers dans les chapitres VI et VII attestent qu'il existe un phénomène de diffusion des hautes valeurs. Certes, les niveaux fonciers sont globalement bien inférieurs à ceux pratiqués dans le Nord du pays, mais la diffusion progressive tend désormais à créer de vastes zones « d'effort » foncier où les prix sont élevés en comparaison du pouvoir d'achat local. Lorsque les prix progressent plus rapidement que le pouvoir d'achat, de la rente foncière est générée. Parce qu'elle enrichit certains propriétaires et opérateurs, c'est cette rente foncière qui explique pourquoi de nombreux ménages éprouvent des difficultés à se loger de manière qualitativement décente et spatialement adéquate.

Les analyses montrent qu'il existe trois centres de diffusion à partir desquels les hauts niveaux de prix continuent à se diffuser : le Nord de la Communauté germanophone, la région d'Arlon et le Brabant wallon. C'est manifestement dans l'espace sous orbite bruxelloise que la problématique des hauts niveaux de prix est la plus aigüe (Chapitre VII). Cette zone s'impose désormais au-delà du Brabant wallon, à l'ouest comme à l'est, et cela tant pour les terrains à bâtir que pour les logements. Vers l'ouest, il faut noter un renforcement important de cette tendance à deux niveaux : tout d'abord une croissance claire de l'offre et des prix dans les communes de Soignies, Braine-le-Comte, Ecaussinnes, ensuite un prologement concernant surtout les terrains à bâtir le long de l'A8, englobant de plus en plus de communes de l'arrondissement de Ath.

La zone centrale des hauts niveaux de prix progressent également vers l'est, tout d'abord en direction de Namur, mais également en direction de Liège où une tendance tout à fait nouvelle apparaît à l'est du Brabant. Il s'agit là d'un élément interpellant dans la mesure où cela ouvre et anticipe peut-être un phénomène plus global. En effet, nous notions les années précédentes qu'à l'est du Brabant, et contrairement à l'ouest, la zone de prix élevé connaissait une rupture claire dès les limites brabançonnes et que la hesbaye liégeoise constituait une zone d'offres abondantes mais très bon marché, située entre les bassins bruxellois et liégeois. Nous notions cependant l'année passée un développement, très limité, de la zone de prix élevés concernant les propositions de vente de maisons. Cette année, le développement, qui ne concerne toujours que les maisons à vendre et non les terrains à bâtir, est significatif et tend de plus en plus à repousser vers l'est la rupture dans les prix et à limiter ainsi la zone intercalaire entre le bassin bruxellois et le bassin liégeois. La zone chère prolongeant le Brabant englobe aujourd'hui les communes de Hannut, Lincent, Geer, Braives, Burdinne, Héron, Villers-le-Bouillet, Verlainne. Cette évolution marquante est importante à noter car elle peut indiquer le début d'une tendance à une hausse plus profonde. On se souvient en effet que le développement le long de l'A8 s'était d'abord et avant tout marqué au niveau des offres de vente de maisons avant de s'étendre aux terrains à bâtir.

4.2 LES OUTILS FONCIERS ET LA HAUSSE DES PRIX

Face à la hausse des niveaux de prix, une première réponse pourrait consister dans l'application des vieilles recettes, c'est-à-dire dans l'augmentation de l'offre potentielle inscrite dans les zones d'habitat des plans de secteur (politique d'offre foncière). Différents éléments conduisent toutefois à relativiser l'intérêt d'une telle proposition ayant pourtant prévalu lors de l'adoption des plans de secteur. Tout d'abord, en termes d'aménagements du territoire, cela ne pourrait que renforcer la dédensification et l'étalement urbain, deux phénomènes dont l'étude des coûts de la désurbanisation¹⁰ - notamment - a démontré les multiples surcoûts collectifs. En outre, l'étude des mécanismes fonciers (Chapitre VI) indique qu'une extension des zones d'habitat ne conduirait pas automatiquement à diminuer le prix des parcelles. En effet, le foncier est rigide à la baisse (effet cliquet) et même si une nouvelle offre juridique est créée, les mécanismes de compte-à-rebours limiteront la décade puisque les promoteurs fonciers n'accepteront pas de céder leurs parcelles à des prix inférieurs par rapport à ce qui a précédemment été escomptés. En outre, les études quantitatives et la revue bibliographique internationale ont montrés que l'élasticité (la réaction) du prix à l'offre potentielle est assez faible.

A l'opposé des politiques d'offre foncière consistant à ouvrir le territoire aux opérateurs privés et aux mécanismes de marché, on trouve les politiques de production foncière. Ce type de politique est menée lorsque la puissance publique produit le foncier viabilisé, ce qui présente le triple avantage de détendre le marché, de mieux planifier l'urbanisation et de collectiviser la plus-value liée au mouvement général d'urbanisation. Il conviendrait donc de réfléchir à des réformes qui permettraient à la puissance publique de glisser progressivement d'une logique d'ouverture de l'offre à une logique de production du foncier viabilisé.

¹⁰ Voir travaux de la CPDT de la subvention 1999-2000.

BIBLIOGRAPHIE¹

1. CHAPITRES I A IV : ASPECTS JURIDIQUES DE LA POLITIQUE FONCIERE

LIVRES, REVUES, ...

ADEF (Association des Etudes Foncières), *Les enjeux de la fiscalité foncière*, ADEF, Paris, 1983.

ANDERSEN H.T. et ENGELSTOFT S., *Dynamique de l'environnement bâti et prix fonciers. Considérations théoriques illustrées par l'exemple de Copenhague*, in Revue belge de Géographie, Fascicule 3-4, 1989, pp. 153-173

Anonyme, *Bilan de l'ajustement des réalités urbanistiques aux options fondamentales et aux prescriptions réglementaires des plans de secteur du Brabant wallon*, Ministère de la Région wallonne, Direction Générale de l'Aménagement du Territoire et du Logement, ULB, IGEAT, GEVERU, 1994, inédit.

Anonyme, *Foncièrement vôtre*, in Environnement, n° 39, Octobre 1997, pp. 14-17

BERGER Vincent, *La Cour européenne des droits de l'homme et l'indemnisation des servitudes d'urbanisme*, in Droit et Ville, n°49, 2000, pp. 63-81

BOUILLARD Ph., *De la zone d'extension d'habitat à la zone d'aménagement différé : clairs obscurs et inquiétudes*, in Aménagement-Environnement, Kluwer Editions Juridiques Belgique, 1999, pp. 5-9

BOUSCARY Olivier, *La contribution aux frais d'équipement comme instrument de récupération partielle des plus-values d'urbanisation*, in Plus-values et moins values dues à l'urbanisation – Régime juridique et fiscal en Europe occidentale, Tome 2, 1984, pp. 381-386

BOUYSSOU F. & HUGOT J., *Code de l'Urbanisme*, Litec, Paris, 2000, 1118 p.

BOUYSSOU F., *France : la non-indemnisation des servitudes d'urbanisme*, in Droit et Ville, n°48, 1999, pp.113-133

BOVERIE Michèle, *Les régies foncières*, in Mouvement Communal, n° 8-9, 1995, pp. 403-410

BOVERIE, Michèle, *Le nouveau code wallon de l'aménagement du territoire*, Union des Villes et Communes de Wallonie, Bruxelles, 1997, 304 p.

BOVERIE Michèle, *Les régies communales autonomes*, Union des Villes et Communes de Wallonie, Bruxelles, 1999

BOVERIE Michèle, *L'optimisation du CWATUP*, in Mouvement Communal, n° 5, 2000, p. 300

BREUER Rüdiger, *Allemagne*, in Les compétences des collectivités territoriales en matière d'urbanisme et d'équipements, 1987, pp. 11-100

¹ Les références des textes de lois, décrets, ordonnances, arrêtés, des travaux préparatoires ainsi que des arrêts de la Cour d'Arbitrage, du Conseil d'Etat et des Cours et Tribunaux ne figurent pas dans cette bibliographie.

- BREUER Rüdiger, *Allemagne*, in Plus-values et moins values dues à l'urbanisation – Régime juridique et fiscal en Europe occidentale, Tome 1, 1984, pp. 33-92
- CLAVAL P. et (avec la collaboration de) CLAVAL F., *La logique des villes. Essai d'urbanologie*, Litec, Paris, 1981
- COENEN Alain, *Introduction aux finances communales*, La Charte, Bruges, 2000, 286 p.
- Collectif, *La réforme du droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Actes du colloque interuniversitaire du 5 et 6 mars 1998, Bruylant, Bruxelles, 1998, 513 p.
- COMBY J., *Remembrement urbain*, in Etudes foncières, n° 38, 1988, pp. 44-46
- COMBY J. et RENARD J., *Les politiques foncières*, Coll. « Que sais-je », PUF, Paris, 1996
- CORREIA Fernando Alves, *Portugal : l'indemnisation des servitudes d'urbanisme*, in Droit et Ville, n°48, 1999, pp.259-282
- CUVELIER André, *Droits d'enregistrement et TVA applicable aux ventes d'immeubles*, in Répertoire Notarial, Tome VII La vente, Livre VII, Larcier, 1994
- DEBRY P., *Quelle politique foncière pour Bruxelles ?*, Mémoire présenté en vue de l'obtention de la licence en architecture urbaine, Université Catholique de Louvain, 1994, inédit.
- DE KEUSTER D., *Taxe sur les « bénéfiques du plan » en cas de changement d'affectation d'un terrain*, in Actualités fiscales, n° 11, 17 mars 1999, pp. 6 et s.
- DELIEGE Alain, *Quelques aspects civils du remembrement et du relotissement dans la loi du 29 mars 1962*, in Annales de la Faculté de Droit de Liège, 1973, p. 165 à 201
- DELNOY Michel, *Le CWATUP expliqué*, Editions de la Chambre de Commerce et d'Industrie, Liège, 1998, 287 p.
- DEMBOUR J., *Droit administratif*, Faculté de droit, d'économie et de sciences sociales de Liège, 3^e ed., 1978, n° 287
- DERINE R., VAN NESTE F., VANDENBERGHE H., *Zakenrecht*, Deel I, B, 1974, Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij, Antwerpen/Amsterdam, n° 291
- De SURAY Jacques, *Traité pratique du droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire*, Story-Scientia, Bruxelles, 1968, 395 p.
- De SURAY Jacques, *Droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Tome I, Bruylant, Bruxelles, 1974, 616 p.
- De SURAY Jacques, *Droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Tome III, Bruylant, Bruxelles, 1990, 530 p.
- De SURAY Jacques, *L'urbanisme aujourd'hui – Octobre 1992*, Bruylant, Bruxelles, 1992, 185 p.
- De SURAY Jacques, *Servitudes d'urbanisme*, Bruylant, Bruxelles, 1995, 228 p.
- DONNAY M., *Impôts sur les revenus – taxation des plus-values réalisées par la cession d'un immeuble non bâti – Loi du 22 décembre 1977*, in Rec. Gén. Enr. Not., 1978, pp. 137-152
- DOUCET Philippe, *Pour une politique foncière urbaine en région wallonne*, Ministère de la Région wallonne, Inspection Générale de l'Aménagement du Territoire, Service provincial du Brabant wallon, Mémoire de stage, 1988
- FELTZ Claude, *Projet de schéma directeur de mise en œuvre de la zone d'extension d'habitat au lieu-dit « Auf Panebourg » à Waltzing – Etude planologique*, Ville d'Arlon, Février 1995

- FERRARI Erminio, *Italie, l'indemnisation des servitudes d'urbanisme*, in Droit et Ville, n°48, 1999, pp.207-233
- FROMONT Michel, *Conclusion générale*, in Droit et Ville, n°49, 2000, pp. 117-128
- FROMONT Michel, *Les compétences des collectivités territoriales en matière d'urbanisme et d'équipement*, Bruylant, Bruxelles, 1987, 384 p.
- GALEY Matthieu, *Grande-Bretagne : indemnisation des restrictions d'urbanisme*, in Droit et Ville, n°48, 1999, pp.170-188
- GILLI J.-P., CHARLES H. & DE LANVERSIN J., *Les grands arrêts du droit de l'Urbanisme*, 4è ed., Dalloz, Paris, 1996, 995 p.
- GHERET Daniel, *Le régime fiscal des régies communales autonomes*, in Les régies communales autonomes, Union des Villes et Communes de Wallonie, 1999, pp. 83-98
- GOVAERTS & SINZOT, *Neupré, Ottignies-Louvain-la-Neuve et Rixensart : trois expériences de schéma de structure*, in Environnement & Société, n° 9/10, 1992, pp. 19-31
- GRANELLE J.-J., *Economie immobilière : Analyses et Applications*, Coll. Immobilier - Finance, Economica, Paris, 1998
- GUENGANT A., *L'économie des lotissements dans l'agglomération de Rennes, Outils fonciers, modes d'emplois* (ADEF), ADEF, Paris, 1990, pp. 93-109
- GUENGANT A., *Les coûts de la croissance périurbaine*, ADEF, Paris, 1992
- GUIGOU J.-L., *La rente foncière. Les théories et leurs évolutions depuis 1650*, Economica, Paris, 1982
- HAMBYE Baudouin, *Essai de synthèse de la taxation des plus-values sur les terrains non bâtis*, in Revue du notariat belge, 1978, p. 630-636
- HANSENNE J., *Le droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire en Région wallonne*, La Charte, Bruges, 1988, pp. 127-133
- HAUMONT F., *Les impôts fonciers en Belgique, Les enjeux de la fiscalité foncière* (ADEF), ADEF, Paris, 1983, pp. 85-89
- HAUMONT F., *Les instruments juridiques de la politique foncière*, Story-Scientia, 1990, 577 p.
- HAUMONT F., *Le droit de préemption*, in La réforme du droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, 1998, pp. 227-256
- HAUMONT F., *Belgique : L'indemnisation des servitudes d'urbanisme*, in Droit et Ville, n°48, 1999, pp.39-91
- HAUMONT F., *Le droit de préemption en Belgique : un avènement tardif*, in Etudes Foncières, n° 82, Printemps 2000, pp. 39-40
- HERBIET Michel, *Droit public économique – Note de cours*, Université de Liège, Janvier 2000, 219 p.
- HEYERICK M., *Le remembrement rural en Belgique*, Story-Scientia, 1986, 176 p.
- HOEFFLER Jacques, *L'Aménagement du territoire et le droit de propriété*, J.T., 1959, p. 217-224
- HOSTIOU René, *L'indemnisation directe des servitudes d'urbanisme*, in Droit et Ville, n°49, 2000, pp. 83-92
- JACQUOT H. & PRIET F., *Droit de l'Urbanisme*, 3è ed., Dalloz, Paris, 1998, 762 p.
- JACOBS H.J. (traduit de l'anglais par Renard V.), *Le culte de la propriété aux Etats-Unis*, in

Etudes foncières, n°77, 1997, pp. 55-58

JEGOUZO, Yves, *L'indemnisation indirecte des servitudes d'urbanisme en Europe*, in Droit et Ville, n°49, 2000, pp. 93-115

KOUTOUPA-RENGAKOS Evangelia, *Grèce : l'indemnisation des servitudes d'urbanisme*, in Droit et Ville, n°48, 1999, pp.189-206

KRUECKEBERG D.A., *La propriété foncière, un concept difficile*, in Etudes foncières, n°69, 1995, pp. 34-41

LAGASSE D., *Le remembrement et le relotissement*, in Commentaire systématique du « nouveau » CWATUP, Kluwer Editions Juridiques Belgique, Janvier 2000

LAMBERT Pierre, *Manuel de droit communal*, Bruylant, Bruxelles, 1998, 630 p.

LEBRUN A., *La taxe sur les terrains non bâtis*, in Commentaire systématique du « nouveau » CWATUP, Kluwer Editions Juridiques Belgique, Octobre 1999

LEWALLE Paul, *Cours de Droit Public Administratif*, Faculté de Droit, Université de Liège, 1998

LIMPENS Jean, *La vente en droit belge*, Bruylant, Bruxelles, 1960, 828 p.

LOUVEAUX Bernard, *Le droit de l'urbanisme*, De Boeck, Bruxelles, 1999, 556 p.

MERCIER-NELISSE Francine, *Mémento des subventions pour les investissements des pouvoirs locaux*, La Charte, Bruges, 1999

MICELLI Ezio, *La négociation des droits à bâtir en Italie*, in Etudes foncières, n° 82, 1999, <http://perso.wanadoo.fr/foncier/>

MORLET Olivier, *L'activité foncière communale au quotidien*, in Etudes foncières, n° 78, Mars 1998, pp. 32-36

MORLET Olivier, *Les pratiques locales de la préemption*, in Etudes Foncières, n° 82, Printemps 2000, pp. 33-38

MOOR Pierre & YERSIN Danielle, *Suisse*, in Plus-values et moins values dues à l'urbanisation – Régime juridique et fiscal en Europe occidentale, Tome 2, 1984, pp. 305-337

MOOR Pierre & DONZEL Valérie, *Suisse : l'indemnisation des servitudes d'urbanisme*, in Droit et Ville, n°48, 1999, pp.283-315

MORAND-DEVILLER Jacqueline, *Droit de l'Urbanisme*, 3è éd., Dalloz, Paris, 1996, 195 p.

PAQUES Michel, *Servitudes légale d'utilité publique et indemnisation*, in Administration Publique, Revue de droit public et des sciences administratives, 1983, p. 170-204

PERINET-MARQUET Hugues, *Les fondements juridiques de l'indemnisation*, in Droit et Ville, n°49, 2000, pp. 47-62

RENARD V., *Plans d'urbanisme et justice foncière*, PUF, Paris, 1980

RENARD V., *Politiques foncières comparées : Danemark*, ADEF, 1995

RENARD V., *Où en est le système des transferts de COS ?*, in Etudes foncières, n° 82, 1999, pp. 8-16

RENARD V., *L'indemnisation des servitudes : l'approche économique du problème*, in Droit et Ville, n°49, 2000, pp.7-46

RIGUELLE J.-M., *L'indemnisation des moins-values*, in Commentaire systématique du « nouveau » CWATUP, Kluwer Editions Juridiques Belgique, Mars 1998

ROUSSEAUX Véronique, *Politique Foncière : les enjeux actuels en Brabant wallon*, in Espace et Vie, n° 43, Novembre 1993, pp. 4-9

SALAS Javier, *Espagne*, in Plus-values et moins-values dues à l'urbanisation – Régime juridique et fiscal en Europe occidentale, Tome 1, 1984, p. 211

SANDULLI M., *Italie, l'indemnisation des servitudes d'urbanisme*, in Droit et Ville, n°48, 1999, pp.231-233

TOURNAY M., *Le schéma de structure communal : « options »*, in Environnement & Société, n° 9/10, 1992, pp. 65-70

VAN DEN BROEK G. M., *Pays-Bas : l'indemnisation des dommages résultant de prescriptions dans le droit néerlandais*, in Droit et Ville, n°48, 1999, pp.235-258

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

VARIAN H.R. (traduit de l'anglais par Thiry B.), *Introduction à la Microéconomie*, De Boeck Université, De Boeck & Larcier, deuxième édition, Paris, Bruxelles, 1996

WERCKX J. & SNAET S., *Le nouveau décret flamand sur l'aménagement du territoire*, in Notarius Actualités, 1999, pp. 91-101

WERDEFROY F., *Droits d'enregistrement*, Ced Samsom, Diegem, 1998, 1627 p.

WINSSINGER Guy, *L'expertise immobilière*, in Répertoire Notarial, Tome XV Les Biens, Livre XV, Larcier, pp. 5- 9

DONNEES CHIFFREES

Statistique fiscale des revenus – Exercice 1999 – Revenus de 1998, Institut National de Statistique, Ministère des Affaires Economiques, 2000

INTERVIEWS

Monsieur Hubert Cremers, Administrateur-Délégué, RCA de Malmédy

Monsieur Claude Degreef, Directeur de la Régie Foncière de la Région de Bruxelles-Capitale

Monsieur A. Forthomme, Chef du Service des Travaux et de l'Urbanisme, Commune de Neupré

Monsieur Philippe Gillet, Directeur de la Régie Foncière de Charleroi

Monsieur Jean-Pierre Molle, Responsable du service vente, Société Wallonne du Logement

Monsieur Jean-Marie Riguelle, Premier Attaché, DGATLP

Madame Catherine Van Den Bosch, Service d'Urbanisme, Commune d'Esneux

Monsieur Léo Van der Vliet, Fonctionnaire de l'Administration de l'Aménagement du territoire (AROHM)

SITES INTERNET

www.notaire.be

wallex.wallonie.be

www.moniteur.be

www.cass.be

www.lexnet.be

www.droitbelge.net

www.jura.be

www.just.fgov.be

www.raadvst-consetat.be

mrw.wallonie.be

www.srwl.be

www.carrefourlocal.org

perso.wanadoo.fr/joseph.comby/

www.foncier.org

www.srwl.be

<http://www.echr.coe.int/>

<http://perso.wanadoo.fr/foncier/>

2. CHAPITRE V : FISCALITE LOCALE ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Andersen H.T. et Engelstoft S., 1989, Dynamique de l'environnement bâti et prix fonciers. Considérations théoriques illustrées par l'exemple de Copenhague, *Revue belge de Géographie*, fascicule 3-4, 153-173.

A.P.R.I.L., 1996, Vade-mecum des intercommunales en province de Liège, Namur, 300 p.

Beckaert G. et Strauwen F., 1975, La construction en Belgique, Confédération Nationale de la Construction.

Blavier J. et Laloux P., 1997, La commune : de l'anecdote à l'institution, *Bulletin du Crédit Communal*, vol. 200, n. 2, 179 p.

Bouinot J., 1976, L'influence des finances municipales sur le processus de croissance urbaine, Actions Thématiques Programmées, Edition du CNRS, Paris, vol. 9.

Bureau du Plan, 1986, La construction à moyen et long terme : évaluation de la demande, services du Premier Ministre, Ministère des Affaires Economiques, Bruxelles.

Cellule "Politique des Grandes Villes" (2001) [suite](#)

Conseil Supérieur des Finances, 1997, Taxation des loyers et réforme de la fiscalité immobilière, Bruxelles.

Conseil Supérieur des Villes, Communes et Provinces de la Région Wallonne, 1998, Projet de SDER, consultation du Conseil Supérieur des Villes, Communes et Provinces de la Région Wallonne conformément à l'article 14 du CWATUP.

C.P.D.T., 2000, Les coûts de la désurbanisation, Rapport final, vol. 2, Namur.

- DEXIA, 1997, Les finances locales dans les quinze pays de l'Union Européenne, Bruxelles – Paris, 283 p.
- Erauw A. et Gaube P., 1998, La fiscalité communale : statistiques commentées, *Bulletin du Crédit Communal*, vol. 1, 29-43.
- Gilbert G. et Guengant A., 1991, La fiscalité locale en question, Montschrestien, Paris, 155 p.
- Guengant A., 1992, Les coûts de la croissance périurbaine, Publications de l'ADEF, La Défense, 151 p.
- Heyndels B., 1991, Le financement des communes belges dans les années quatre-vingt, *Bulletin du Crédit Communal*, vol. 177, 3-18.
- Institut National de Statistiques, 1997, Enquête sur le budget des ménages, Tome 1, INS, Bruxelles, 210 p.
- Mérenne B., VanDerHaeghe H., VanHecke E., 1997, La Belgique, diversité territoriale, *Bulletin du Crédit Communal*, vol. 4, 144 p.
- Mieszkowski P.M., 1999, Taxes, public goods and urban economics : the selected essays of Peter Mieszkowski, E. Elgar, Cheltenham, 544 p.
- Ministère de la Région Wallonne, Direction Générale de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine, 1996, Mémoire de l'Habitat, Namur, 193 p.
- Oris M., 1998, Dualisation ou homogénéisation de l'espace wallon ? Un premier éclairage socio-économique, Leviers d'une politique de développement durable, Bruxelles, SSTC, vol. 9, 28 p.
- Scholsem J.-C., Jurion B., Parent X., Leclercq, A., Cenné, Y., Leviaux M., 1995, La fiscalité immobilière en Région Wallonne, Université de Liège, Faculté de Droit, Faculté d'Economie, de Gestion et de Sciences Sociales, 147 p. + annexes.
- Van Dooren E., 1998, Synopsis du droit à l'autodétermination financière des administrations communales flamandes, *Bulletin du Crédit Communal*, vol. 2, 5-43.
- Vandermotten C., 2000, Evolution des concepts, de la planification à la stratégie territoriale, *Syllabus réservé aux étudiants suivant le cours de DES en développement local*, Presses Universitaires de Bruxelles, 119 p.
- Vandermotten C. et Marissal p. (1998), La production des espaces économiques, éditions de l'Université de Bruxelles, 323 p.

CHAPITRE VI : CONFIGURATION DES ZONES D'HABITAT ET NIVEAUX FONCIERS : ELEMENTS DE REFLEXION EN VUE DE LA REVISION DES PLANS DE SECTEUR

- ADEF (Association des Etudes Foncières) (1993). *L'articulation du foncier et de l'immobilier*, ADEF, Paris.
- ANONYME (1994). *Bilan de l'ajustement des réalités urbanistiques aux options fondamentales et aux prescriptions réglementaires des plans de secteur du Brabant wallon*, Ministère de la Région wallonne, Direction Générale de l'Aménagement du Territoire et du Logement, ULB, IGEAT, GEVERU, inédit.
- ANSELIN L. (1988). *Spatial Econometrics : Methods and Models*, Kluwer Academic Publishers.
- BAELE J. (1997). « Le plan de structure pour l'aménagement du territoire en Flandre, le lotissement et l'architecte », *Architecture*, n°1, pp. 34-36.

- BASU S. ET THIBODEAU T.G. (1998). « Analysis of Spatial Autocorrelation in House prices », *Journal of Real Estate Finance and Economics*, Vol. 17, p. 61-85.
- BECKERICH C. (2001). *Biens publics et valeurs immobilières*, ADEF, Paris.
- BEGUIN H., (1979). *Méthodes d'analyse géographique quantitative*, Litec, Paris.
- BINARD M. ET NADASDI I. (1998). « Utilisation des images satellitaires à très haute résolution pour la mise en oeuvre de la révision des plans de secteur », *Bulletin de la Société géographique de Liège*, Vol. 34, pp. 85-94.
- BRAMLEY G. (1993). « The Impact of Land Use Planning and Tax Subsidies on the Supply and Price of Housing in Britain », *Urban Studies*, Vol. 30, n°1, pp. 5-30.
- BRAMLEY G. (traduit de l'anglais par Iglesias L.) (1994). « L'urbanisme et le marché », *Etudes foncières*, n°63, pp. 24-26.
- BRAMLEY G. (1996). « Impact of Land-use Planning on the Supply and Price of Housing in Britain : Reply to Comment by Alan W. Evans », *Urban Studies*, Vol. 33, n°9, pp. 1733-1737.
- BRAMLEY G., BARTLETT W. et LAMBERT C. (1995). *Planning, the Market and Private Housebuilding*, The natural and built environment series 4, London University College Press, Londres.
- BRÜCK L., HALLEUX J.-M., MAIRY N., MERENNE-SCHOUMAKER B., SAVENBERG S. ET VAN HECKE E. (2001). *L'intervention de la puissance publique dans le contrôle de l'étalement urbain. Première partie : état de la question en Belgique*, Projet « Les comportements résidentiels des ménages face à la problématique du développement durable », SSTC – Leviers d'une politique de développement durable, Université de Liège, KULeuven, SEGEFA, ISEG, inédit.
- COËME P.-A. et MAERTENS DE NOORDHOUT S. (1998). *Valeurs immobilières liégeoises 1997, Le marché immobilier liégeois : tendances et évolution*, Conférence du 17 mars 1998, Pro-Liège, inédit.
- COMBY J. (1993). « Les six marchés fonciers », *L'articulation du foncier et de l'immobilier* (ADEF), ADEF, Paris, pp. 41-48.
- COMBY J. et RENARD V. (1996). *Les politiques foncières*, Coll. « Que sais-je », PUF, Paris.
- COMMUNAUTE D'ETUDES POUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE (1989). *La construction sous contrôle. Faut-il forcer ou alléger l'aménagement pour mieux gérer les zones à bâtir ?*, Presses Polytechniques Romandes, Lausanne.
- DE GORAINOFF A. (1988). « Terrains urbanisables : pénurie ou inertie », *Etudes foncières*, n°38, pp. 47-53.
- DERYCKE P.-H. et HURIOT J.-M. (1996). « Microéconomie et espace : quelle intégration ? », *Revue économique*, Vol. 47, n°2, pp. 187-195.
- DE WASSEIGE, LAFFUT M., RUYTERS C. ET SCHEILPER P. (2000). « Bassins d'emplois et régions fonctionnelles. Méthodologie et définitions des bassins d'emplois belges », *Discussion Papers*, n°2005, Service des Etudes et de la Statistique, Ministère de la Région wallonne.
- DOUCET Ph. (1985). « La politique foncière, une nécessité oubliée ? », *Les Cahiers de l'Urbanisme*, n°6, pp. 65-78.
- DUBOIS O. (2001). *La construction résidentielle en Wallonie : Analyse spatiale multiscalaire et logique socio-économique de localisation*, Thèse présentée en vue de l'obtention du grade de docteur en environnement, ULB, IGEAT, inédit.

- EVANS A.W. (1983). The Determination of the Price of Land », *Urban Studies*, Vol. 20, pp. 119-129.
- EVANS A.W. (1987). *House Prices in the South East – A Review*, The Housebuilders Federation, 82 Cavendish Street, Londres.
- EVANS A.W. (1991). « "Rabbit Hutches on Postage Stamps" : Planning, Development and Political Economy », *Urban Studies*, Vol. 28, n°6, pp. 853-870.
- EVANS A.W. (1995). « The Property Market : Ninety Per Cent Efficient ? », *Urban Studies*, Vol. 32, n°1, pp. 5-29.
- EVANS A.W. (1996). « The Impact of Land-use Planning and tax Subsidies on the Supply and Price of Housing in Britain : A Comment », *Urban Studies*, Vol. 33, n°9, pp. 581-585.
- FAVARGER P. et MCFARLANE A. (1996). *Aménagement du territoire et construction : l'outil fiscal*, Raisons et déraison de la ville - Approches du champ urbain (sous la direction de Jaccoud C., Schuler M. et Bassand M.), Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, pp. 325-342.
- GERON G. (1997). *Politiques développées par la Région wallonne en matière de rénovation urbaine et de redensification des centres anciens*, De villes en villes, Les Dossiers Espace-Vie, n°6, pp. 83-92.
- GOODCHILD R. et MUNTUN R. (1985). *Development and the Landowner : An Analysis of the British experience*, George Allen & Unwin, Londres.
- GOSSELAIN P. (1999). « Le plan de secteur, essai de bilan pour un nouveau départ », *Les Cahiers de l'Urbanisme*, n°27, pp. 21-36.
- GRANELLE J.-J. (1998). *Economie immobilière : Analyses et Applications*, Coll. Immobilier - Finance, Economica, Paris.
- GRANVILLE O. (1999). *Éléments de réflexion pour une politique foncière*, Treizième congrès des économistes belges de langue française, commission 3 : planification, aménagement du territoire et relations transfrontalières, pp. 273-288.
- GRIGSON W.S. (1986). *House Prices in Perspective – A Review of South East Evidence*, Serplan Ltd, Londres.
- GUIGOU J.-L. (1980). « Le sol et l'espace : des énigmes pour les économistes », *L'Espace Géographique*, n°1, pp. 17-28.
- HALLEUX J.-M. (1999). « Articulations entre valeur foncière et croissance spatiale de l'urbanisation : mise au point d'une méthode de collectes de données et premiers résultats », *Bulletin de la Société géographique de Liège*, Vol. 36, pp. 65-80.
- HALLEUX J.-M. (2001). « Evolutions des organisations urbaines et mobilités quotidiennes : espace de référence et analyse des processus », *L'Espace géographique*, Tome 30, n°1, pp. 67-80.
- HALLEUX J.-M., DERWAELE F. ET MERENNE-SCHOUMAKER B., 1998, « Les noyaux d'habitat en Belgique : situation en 1991 et évolution depuis 1970 », *Monographie n°11A "Urbanisation" du Recensement Général de la Population et des Logements au 1er mars 1991* (sous la direction de Mérenne-Schoumaker B., Van der Haegen H. et Van Hecke E.), INS, SSTC, Bruxelles, pp. 9-77.
- HURIOT J.-M. (1988). « L'espace de production et la rente foncière », *Analyse économique spatiale* (sous la direction de Ponsard C.), Coll. « Economie », PUF, Paris, pp. 23-57.
- JOHNSTON J. ET DINARDO J. (1997). *Econometric Methods*, Fourth Edition, McGraw-Hill International Editions.

- MAISON DE L'URBANISME DU BRABANT WALLON (1998). *Le logement en Brabant wallon – Panorama des aides et initiatives publiques*, Court-Saint-Etienne.
- MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP (1998). *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen*.
- MINISTERE DE LA REGION WALLONNE (sous presse). *Les coûts de la désurbanisation*, Etudes et Documents – Aménagement et Urbanisme, Ministère de la Région wallonne, Direction générale de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine, Direction de l'Observatoire de l'Habitat, Jambes.
- MONK S., PEARCE B.J. et WHITEHEAD C.M.E. (1996). « Land-use planning, land supply, and house prices », *Environment and Planning A*, Vol. 28, pp. 495-511.
- NEEDHAM B. (1992). « A Theory of Land Prices when Land is Supplied Publicly : The Case of the Netherlands », *Urban Studies*, Vol. 29, n°5, pp. 669-686.
- NELSON A.C. (2000). « Effects of Urban Containment on Housing prices and Landowner Behavior », *Land Lines – Newsletter of the Lincoln Institute of Land Policy*, pp. 1-3.
- PACIONE M. (1993). « Residential Development in the Urban Fringe : A Conflict Interpretation », *Geography Research Forum*, Vol. 13, pp. 12-31.
- RENARD V. (1975). « L'allocation des sols urbains : modèles et réalités », *Revue économique*, Vol. XXVI, n°1, pp. 91-110.
- RENARD V. (1980). *Plans d'urbanisme et justice foncière*, PUF, Paris.
- RENARD V. (1995). « Les terrains, le marché et le plan », *Urbanisme*, n°283, pp. 67-69.
- RENARD V. (1996). « Quelques caractéristiques des marchés fonciers et immobiliers », *Economie et Statistiques*, n°294-295, pp. 89-97.
- RENARD V. (1998). « L'économie du logement : le préalable foncier », *Logement et habitat l'état des savoirs* (sous la direction de Segaud M., Bonvalet C. et Brun J.), La Découverte, Paris, pp. 201-208.
- RUEGG J. (2000). *Zonage et propriété foncière*, ADEF, Paris.
- SAEY P., ARTS P., VAN AVERMAET M. ET VAN NUFFEL N. (1999). « Proeve van bepaling van de bebouwbare oppervlakte », *Een overzicht van de resultaten van de recente onderzoeken* (Samenstelling en eindredactie : Pascal De Decker), Ministerie van de Vlaamse gemeenschap, pp. 25-44.
- SAVENBERG S. ET VAN HECKE E. (2001). *Beleidsinstrumenten om de negatieve invloed van suburbanisatie op het milieu tegen te werken. Focus op Vlaamse Gewest*, DWTC - Hefbomen voor een beleid gericht op duurzame ontwikkeling, Instituut voor Sociale en Economische Geografie, K.U.Leuven, inédit.
- SCHOONBRODT R. (1975). *Plans de secteur - aménagement du territoire - urbanisme*, Fondation Travail-Université, troisième édition, Bruxelles.
- TOPALOV C. (1973). *Capital et propriété foncière, introduction à l'étude des politiques foncières urbaines*, C.S.U., Paris.
- VANDERMOTTEN C., ISTAZ D. et MARISSAL P. (1996). *Marchés fonciers et immobiliers acquisitifs et locatifs : 1994-1995*, Etudes et Documents Logement, n°2, Ministère de la Région wallonne, Direction générale de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine, Direction de l'Observatoire de l'Habitat, Jambes.
- VILMIN T. (1991). « Marché foncier, marché immobilier », *Etudes foncières*, n°53, pp. 24-27.
- VILMIN T. (1993). « Postface : Impact de l'articulation des marchés fonciers et des marchés immobiliers sur les raisonnements "aménageur" et "promoteur" », *L'articulation du foncier et de l'immobilier* (ADEF), ADEF, Paris, pp. 177-183.

VLAAMSE CONFEDERATIE BOUW (2000). *De moeizame weg van nieuwbouw naar renovatie*, Studierapport van de Vlaamse Confederatie Bouw met activiteitenverslag 1999-2000.

SCHMITZ S. ET CHRISTIANS C. (1998), « Occupation et utilisation du sol récentes en Région wallonne. Analyse et synthèse », *Bulletin de la SOBEG*, n°1, pp. 7-47.

ANNEXES

ANNEXE 1. LA PROCÉDURE DE RÉVISION DES PLANS DE SECTEUR¹

1. L'ÉLABORATION DE L'AVANT-PROJET DE PLAN DE SECTEUR

Une personne agréée selon l'article 11 du CWATUP élabore l'avant-projet de plan de secteur.

L'auteur de projet réalise au départ une analyse de la situation de fait (photographie aérienne des lieux et observation de l'affectation concrète donnée aux lieux par les particuliers) et de droit (plans d'aménagement en vigueur, permis de lotir non périmés, réserves et parcs naturels, mesures de protection du patrimoine, ...) du secteur concerné².

Il s'inspire également du SDER, ligne de conduite pour le Gouvernement.

Le Gouvernement informe régulièrement la CRAT de l'état d'avancement des travaux. Celle-ci peut émettre toute suggestion qu'elle juge utile.

2. LE CAS ÉCHÉANT, RÉALISATION D'UNE ÉTUDE D'INCIDENCES

Une étude d'incidences sur l'environnement, dont le contenu est repris à l'article 42, al. 2, est obligatoire dans les cas suivants³ :

- la révision du plan porte sur l'inscription d'une zone destinée à l'urbanisation ;
- lorsque la révision du plan se rapporte uniquement à un projet d'infrastructure de communication ou de transport de fluides ou d'énergie lui-même soumis à étude d'incidences sur l'environnement.

Cette étude d'incidences est de nature particulière. Elle ne se fonde pas sur le décret du 11 septembre 1985. L'idée du législateur est de faire remonter l'étude d'incidence au niveau de la planologie, permettant ainsi par la suite, de dispenser les permis qui répondent aux conclusions de l'étude de la réalisation d'une « étude d'incidences » au sens, cette fois, du décret du 11 septembre 1985⁴. Ainsi, le demandeur d'un permis d'urbanisme ou de lotir qui répond aux prescriptions d'un plan de secteur ayant fait l'objet d'une étude d'incidences est dispensé, par le collège échevinal ou le fonctionnaire délégué ou encore le Gouvernement, de réaliser une étude d'incidences sur son projet⁵. Cette règle représente un intérêt pour l'investisseur. En effet, il pourra choisir une zone d'implantation où une étude a déjà été réalisée et ainsi, espérer obtenir une dispense.

Cette étude devrait permettre d'évaluer les effets négatifs que la révision du plan pourrait avoir sur l'environnement au sens large (l'homme et ses activités, les paysages et le

¹ Les articles 42 et suivants relatifs à la procédure d'élaboration et de révision sont en cours de révision par le Gouvernement.

² Article 42 CWATUP

³ Article 42, alinéa 2 CWATUP

⁴ Rapport présenté au nom de la Commission de l'Aménagement du territoire et de l'Urbanisme, du Patrimoine, des Transports et des Travaux publics, 7/10/1997, Parlement wallon, Session 1996-1997, p. 156

⁵ Article 124 CWATUP

patrimoine, la faune, la flore, le sol, le sous-sol, l'eau, l'air et le climat). Elle permettra aussi de « déterminer les mesures à mettre en œuvre pour éviter ou réduire ces effets et les alternatives possibles au projet examiné » (DELNOY, 1998, p. 72).

Une personne agréée⁶ par le Gouvernement réalise cette étude.

La CRAT doit être régulièrement informée des travaux portant sur l'étude et peut faire des suggestions.

3. L'ADOPTION PROVISOIRE DU PROJET DE PLAN DE SECTEUR

L'avant-projet de plan de secteur devient projet lorsque le Gouvernement marque son accord sur son contenu par arrêté. A noter que dorénavant, le projet n'a plus aucune valeur réglementaire⁷.

4. LA RÉALISATION D'UNE ENQUÊTE PUBLIQUE⁸

L'enquête publique est annoncée dans les communes concernées par le projet par affichage, par avis dans les pages locales de trois quotidiens de langue française ou allemande et, s'il en existe, par avis dans un bulletin communal d'information ou un journal publicitaire distribué gratuitement.

L'enquête dure 45 jours pendant lesquelles les particuliers peuvent consulter le projet à la maison communale et adresser par écrit des réclamations et observations au collège échevinal. A la clôture de l'enquête, une réunion de concertation est obligatoirement organisée par chaque commune. Un procès-verbal est dressé. En outre, le collège des bourgmestre et échevins dresse un procès-verbal de la clôture de l'enquête dans les 8 jours de l'expiration du délai de 45 jours.

Les avis des particuliers ont donc un effet juridique réel (DELNOY, 1998, p. 74).

5. L'AVIS DES CONSEILS COMMUNAUX, DE LA CRAT ET, LE CAS ÉCHÉANT, DU CWEDD

Chaque conseil communal concerné par la révision dispose de 45 jours à dater de l'expiration du délai d'enquête publique pour transmettre au Gouvernement un avis sur le projet de plan.

La CRAT remet également un avis, dans les 60 jours de l'expiration du délai d'enquête. Pour rendre son avis, elle « dispose de l'ensemble du dossier : projet de plan, éventuelle étude d'incidences, réclamations et observations des particuliers, procès-verbaux et avis des communes. Son avis doit porter sur l'ensemble de ces éléments » (DELNOY, 1998, p. 75).

Le Conseil Wallon de l'Environnement pour un Développement Durable (CWEDD) remet également un avis dans les 60 jours, le cas échéant⁹.

⁶ Article 11 CWATUP

⁷ Article 43, §1 CWATUP

⁸ Article 43, §2 CWATUP

⁹ Article 43, §4 CWATUP

6. L'ADOPTION DU PLAN DE SECTEUR

Le Gouvernement reçoit, avant de statuer définitivement sur le projet de plan, une série de réclamations et observations de particuliers et une série d'avis d'autorités administratives. Le Gouvernement doit en tenir compte c.-à-d. qu'il doit en prendre connaissance et les examiner. Il est par ailleurs tenu d'y répondre, soit en adaptant le projet, soit en les réfutant. Dans cette dernière hypothèse, « le Gouvernement est autorisé à procéder par voie générale lorsque beaucoup de réclamations ont été émises et que les avis convergent. Par contre, lorsqu'un avis ou une réclamation se singularise et que le Gouvernement ne souhaite nullement le suivre, une réponse individuelle est requise » (DELNOY, 1998, p. 76).

En outre, le projet de plans ne peut pas être modifiée dans un sens qui n'aurait aucunement été suggéré au cours de l'enquête. Si le Gouvernement souhaite toutefois le modifier (sauf modification mineure, sans incidences) une nouvelle enquête publique s'avère nécessaire.

Le Gouvernement ne peut pas non plus s'écarter de l'avis de la CRAT sauf justification dans son arrêté des motifs le cas échéant¹⁰.

Si ces obligations ne sont pas respectées, le Conseil d'Etat pourra annulé le plan ou toute juridiction pourra constater son illégalité sur base de l'article 159 de la Constitution. Le plus souvent, les effets de ces arrêts ne seraient limités qu'à la personne qui les a sollicités (DELNOY, 1998, p. 77).

Le Gouvernement a un délai de 12 mois pour procéder à l'adoption définitive du projet qui devient alors plan¹¹. A noter qu'aucune sanction n'est prévue en cas de dépassement de ce délai. Il doit toutefois adopter ce projet dans un « délai raisonnable ».

7. LA PUBLICATION DU PLAN DE SECTEUR

L'arrêté adoptant définitivement le plan et l'avis de la CRAT est publiée au Moniteur belge¹². Le plan de secteur entre en vigueur 10 jours après cette publication. Dans l'ancien CWATUP, on avait la mention « par extrait ». Celle-ci a disparu dans le nouveau CWATUP et donc, on peut penser que désormais, l'exigence de publication porte sur l'entièreté du plan de secteur.

Dans les dix jours de la publication au Moniteur belge, le plan est disponible dans chacune des maisons communales concernées. Les particuliers en sont avertis par affiches.

8. LES CONDITIONS DE FOND DE LA RÉVISION DES PLANS DE SECTEUR

Les règles fixées par l'article 46 al. 2 doivent être respectées lors de toute révision des plans de secteur. Quatre conditions s'imposent lors de l'inscription au plan de secteur « d'une nouvelle zone destinée à l'urbanisation ».

¹⁰ Article 44, alinéa 2 CWATUP

¹¹ Article 44, alinéa 1 CWATUP

¹² Article 44, alinéa 3 CWATUP

Art. 46. Les dispositions réglant l'établissement du plan de secteur sont applicables à sa révision.

En outre, sont applicables les prescriptions suivantes :

1. l'inscription d'une nouvelle zone destinée à l'urbanisation est attenante à une zone existante destinée à l'urbanisation; seule l'inscription d'une zone (de services publics et d'équipements communautaires, de loisirs destinée à des activités récréatives présentant un caractère dangereux, insalubre ou incommode - [Décret - programme du 16 décembre 1998, art. 8](#)) d'activité économique industrielle, d'extraction ou d'aménagement différé à caractère industriel peut y déroger;
2. l'inscription d'une nouvelle zone destinée à l'urbanisation ne peut prendre la forme d'un développement linéaire le long de la voirie;
3. l'inscription de nouvelles zones d'activité économique mixte ou industrielle est globalement compensée par la réaffectation de sites d'activité économique désaffectés (dans les cinq ans de l'adoption définitive de la révision du plan de secteur - Décret du 6 mai 1999, art. 5);
4. l'inscription d'une nouvelle zone destinée à l'urbanisation est incompatible avec le maintien d'un périmètre :
 - a. d'un remembrement légal de biens ruraux;
 - b. de prévention de captage;
 - c. d'un bien immobilier classé;
 - d. de protection visé par la législation sur la protection de la nature;
 - e. de risque naturel prévisible ou de contrainte géotechnique majeure.

Les deux premières conditions sont facilement compréhensibles.

Pour la troisième, il est instauré un mécanisme compensatoire global au stade de la planologie entre la nouvelle destination de périmètre de sites d'activité économique désaffectés et l'inscription en sites neufs de nouvelles zones d'activités économiques. Toutefois, le texte n'indique pas comment cette compensation doit se calculer : en superficie de territoire concerné ou en nombre de zones et de sites désaffectés ? A l'échelle régionale ou au niveau du secteur dont le plan est modifié ? De même, il ne détermine pas plus par qui, quand et comment la réaffectation doit avoir lieu¹³ (DELNOY, 1998, p. 79).

Et finalement, notons que pour la quatrième condition, seuls le périmètre de risque naturel prévisible ou de contrainte géotechnique majeure est de la compétence du Ministre de l'aménagement du territoire.

Ces conditions peuvent juridiquement être contournées par l'élaboration ou la révision d'un PCA dérogatoire au plan de secteur lorsque le Gouvernement veut inscrire une nouvelle zone d'urbanisation au plan de secteur pour permettre la réalisation d'un projet¹⁴.

9. LES CONSÉQUENCES D'UNE MODIFICATION DES PLANS DE SECTEUR SUR D'AUTRES ACTES JURIDIQUES

9.1. Le plan communal d'aménagement (PCA)

Des problèmes se posent uniquement lorsque le plan de secteur contient des prescriptions contraires à celles que porte le PCA.

Le CWATUP appréhende cette relation de trois manières :

- L'abrogation explicite : l'article 45 dispose que « Sans préjudice de l'article 19, §3, alinéa 3, l'arrêté du Gouvernement adoptant le plan abroge les dispositions non conformes,

¹³ Il est prévu de supprimer cette condition de compensation dans le cadre de la révision du Code wallon liée à son optimisation.

¹⁴ Article 54, 3° CWATUP

qu'il énumère, des plans communaux d'aménagement en vigueur ». Ainsi, dès l'entrée en vigueur du plan de secteur, les dispositions du PCA contraire au plan de secteur sont abrogées. Quand est-il des dispositions d'un PCA contraire au plan de secteur mais qui ne sont pas reprises dans ce dernier ? L'article 45 précise « sans préjudice de l'article 19, §3, alinéa 3 », c'est-à-dire qu'il y a abrogation implicite.

- L'abrogation implicite¹⁵ : si la contradiction n'est pas réglée par le dispositif d'abrogation explicite, le mécanisme de l'abrogation implicite joue via l'article 19, §3, alinéa 3¹⁶. Celui-ci porte : « De même, les prescriptions d'un plan communal d'aménagement qui sont incompatibles avec celles d'un plan de secteur approuvé postérieurement cessent de produire leurs effets ».
- La révision : suite à une abrogation implicite d'un PCA et afin de réaliser une « meilleure lisibilité » de celui-ci, il est prévu que le Gouvernement peut décider de réviser d'initiative ou à la demande du conseil communal le PCA « dont une ou plusieurs prescriptions sont incompatibles avec celles d'un plan de secteur entré en vigueur postérieurement »¹⁷.

9.2. Le schéma de structure communal (SSC)

Les travaux préparatoires sont clairs à ce sujet : le schéma de structure communal est un document inférieur au plan de secteur et il ne peut s'en écarter¹⁸. En effet, le SSC n'a qu'une valeur indicative par rapport au plan de secteur qui a valeur réglementaire et force obligatoire. Il existe donc bien un rapport hiérarchique entre ces deux outils.

Lorsque l'autorité régionale révisera les plans de secteur, l'article 42 précise qu'elle doit prendre en compte la situation de fait et de droit existante. Les schémas de structure communaux font partie de cette situation de sorte que si l'auteur du plan de secteur veut s'écarter des indications des SSC, il ne pourra le faire qu'en prouvant qu'il en a effectivement pris connaissance et qu'il écarte ces dispositions pour des raisons d'intérêt régional liées à l'aménagement de la région ou du secteur. Si tel est le cas, la valeur réglementaire du plan de secteur s'impose immédiatement à la commune qui devra dès lors réviser son SSC pour le mettre en conformité avec le nouveau plan de secteur.

9.3. Le Schéma de Développement de l'Espace Régional (SDER)

Le Schéma de Développement de l'Espace Régional pense, à l'échelle de la Région, un équilibre en matière d'aménagement du territoire. Il impose à l'auteur du plan de secteur ou d'une modification de celui-ci. Il donne la ligne de conduite à suivre lors de l'élaboration ou la modification du plan de secteur¹⁹. L'obligation de s'en inspirer concorde donc parfaitement avec la valeur indicative du SDER. Toutefois, l'autorité régionale pourra s'en écarter lorsque des circonstances particulières le justifient ou l'imposent. Toute « dérogation » au SDER sera motivée de manière adéquate.

9.4. Les règlements d'urbanisme

Concernant les règlements régionaux d'urbanisme, le Code ne prévoit aucun effet de l'entrée en vigueur du plan d'un plan de secteur sur ceux-ci. Ce rapport devra être réglé par la jurisprudence.

¹⁵ Le CWATUP n'utilise pas cette expression.

¹⁶ CE, 18/07/1997, n° 67.535

¹⁷ Article 54, 2°, b CWATUP

¹⁸ Déclaration du Ministre, Rapport, p. 103

¹⁹ Article 22 CWATUP

Pour les règlements communaux d'urbanisme, le Code est clair. L'article 82, alinéa 1 stipule que « les plans d'aménagement abrogent de plein droit, pour le territoire auquel ils se rapportent, les dispositions des règlements communaux d'urbanisme qui leur seraient contraires ».

9.5. Le permis de lotir

L'article 104 du Code prévoit qu'à l'initiative des autorités, le permis de lotir peut être révisé ou annulé.

Le Gouvernement pourra élaborer un PCA destiné à réviser ou à annuler tout ou partie d'un permis de lotir qui ne serait plus conforme à un plan de secteur ou à un PCA entrés en vigueur postérieurement à la délivrance dudit permis, ou qui s'opposerait à la réalisation de travaux d'utilité publique²⁰.

En prenant la décision d'élaborer un PCA, le Gouvernement peut suspendre la vente, la location ou la cession des lots²¹. Cette décision devra être motivée notamment au regard du bon aménagement des lieux.

9.6. Le permis d'urbanisme

Un problème pourrait se poser lorsqu'un permis d'urbanisme a été délivré mais qu'il n'a toujours pas été exécuté et qu'entre temps, une modification d'un plan de secteur intervient.

Le Code ne prévoit rien dans ce cas. Nous pouvons donc en déduire que, au nom du principe des droits acquis, les permis d'urbanisme délivrés avant l'adoption d'un plan de secteur restent valables.

Rappelons toutefois que si les travaux autorisés par le permis d'urbanisme n'ont pas été commencés de manière significative dans les deux ans de la délivrance du permis, celui-ci est périmé.

En outre, une révision des plans de secteur ne se fait pas en un jour et donc, l'autorité délivrant les permis pourront déjà en tenir compte dans leurs décisions. La procédure de délivrance prévoit, dans certains cas, que le Collège des bourgmestre et échevins doit avoir l'avis conforme du fonctionnaire-délégué. Celui-ci, au courant de la révision des plans de secteur, pourra ne pas donner son avis conforme et ainsi, éviter l'octroi d'un permis qui serait contraire au nouveau plan de secteur. De plus, si un permis contraire au nouveau plan de secteur est délivré, le Gouvernement peut encore intervenir via son pouvoir d'annulation prévu à l'article 12 du décret du 1^{er} avril 1999²².

²⁰ Article 54, 1^o CWATUP. Notons que cet article est soumis à révision dans le cadre de l'optimisation du CWATUP.

²¹ Article 104, al. 2 CWATUP

²² Moniteur belge du 07/05/1999

ANNEXE 2. L'INDEMNISATION DES SERVITUDES D'URBANISME EN EUROPE

1. L'INDEMNISATION DIRECTE : ETUDES PAR PAYS

1.1. L'Allemagne²³

Le principe est la non indemnisation des limitations du droit de construire, du moins si elles ne présentent pas un caractère expropriatoire. La notion d'expropriation doit être entendue au sens large. Elle inclut l'expropriation dite classique et l'ensemble des situations où nous pouvons considérer qu'il y a expropriation pour rupture de l'égalité devant les charges publiques (*Aufopferungseinteignung*). Dans cette catégorie, figurent en particulier, les atteintes au droit de construire et aux autres droits afférents à l'utilisation du sol, du fait de la suppression ou de la modification d'une utilisation de celui-ci jusque là admise, à supposer que soit dépassé un certain seuil en matière de rupture de l'égalité.

Le droit des préjudices de planification limite tout de même ce droit à indemnisation. « Le législateur allemand a voulu contrecarrer le phénomène de paralysie de la planification urbaine observé dans le passé et dû aux charges d'indemnisation élevées prévues par l'ancien droit » (BREUER Rüdiger, 1984, p. 82), situation dans laquelle la Belgique se trouve actuellement. La base de cette limitation est l'existence d'un délai de sept ans²⁴. Si un plan d'aménagement urbain supprime ou modifie l'utilisation licite, et non effective, d'un terrain, une indemnité ne doit être versée que durant un délai de sept ans à compter de la date d'admission du caractère licite de l'utilisation précitée. Cette indemnité est calculée d'après la différence entre la valeur vénale (*Verkehrswert*) du terrain compte tenu de son utilisation jusque là licite et sa valeur en fonction de la suppression ou de la modification de l'utilisation en question. Dans ce délai de sept ans, est donc indemnisable la simple possibilité d'utiliser le terrain, indépendamment de l'existence ou non de prestations du propriétaire donnant corps à l'idée d'une utilisation effective de ce même terrain (DAVID, 1999, pp. 29-31).

Après l'expiration du délai de sept ans, il n'y a plus lieu de verser une indemnité au titre d'une suppression ou d'une modification de la possibilité d'utiliser le terrain, mais seulement au titre des atteintes à l'utilisation *effective* de celui-ci. L'objet de la protection n'est plus la possibilité d'utiliser le terrain considéré comme susceptible d'être mise en œuvre, mais seulement le travail réellement fourni. Le montant de l'indemnité est calculé d'après la différence entre la valeur de celui-ci en fonction de l'utilisation qui en est faite et de sa valeur telle qu'elle résulte de la suppression ou de la modification de la possibilité de l'utiliser.

Exemple : Un plan décide que dans une zone, la hauteur maximum autorisée pour les bâtiments ne sera plus de dix étages mais de trois. Si un propriétaire avait utilisé cette possibilité de construire, aux conditions prévues par l'ancienne réglementation, pour édifier un bâtiment de cinq étages, cette réduction du plafond autorisé devra faire l'objet d'une indemnisation.

L'atteinte à l'utilisation effective d'un terrain doit être objectivement décelable.

Les juridictions civiles sont compétentes en cas de litige portant sur le montant de l'indemnité.

²³ DAVID Carl-Heinz, *Allemagne, l'indemnisation des servitudes d'urbanisme*, in *Droit et Ville*, n°48, 1999, pp.17-37

²⁴ § 42, Code de l'urbanisme allemand

1.2. L'Espagne²⁵

1.2.1. Les principes

La règle générale est la *non-indemnisation*. Les limitations ou interdictions imposées par les instruments d'aménagement ne sont pas, en principe, indemnisables sauf dans les cas prévus par la loi. La recevabilité de l'indemnisation conçue, donc, comme exceptionnelle, est réduit, en général, aux cas suivants :

- Si une réduction (ou l'élimination) des possibilités de construire est introduite par des changements de règles de l'aménagement. Il faut une modification du plan de portée expropriatoire, dans la mesure où le sujet avait déjà « acquis » un droit à construire déterminé conformément au plan objet de la modification ;
- Si une restriction, une charge ou un devoir positif (*facere*²⁶) est imposé dans des cas singuliers, sans possibilités de compensation par les techniques de partage des bénéfiques²⁷ (« l'équidistribution ») et des charges d'urbanisation (*vinculación singular*) (MENEDEZ REXACH, 1999, pp. 100-101).

La cause de l'indemnisation est, dans le premier cas, la privation (totale ou partielle) d'un droit acquis et, dans le second, le dommage au droit au partage des bénéfiques et des charges de l'urbanisation

1.2.2. Les modalités de l'indemnisation

L'indemnisation est fixée par l'autorité administrative compétente, c'est-à-dire, en général, la commune. Elle peut aussi être fixée par accord entre l'Administration et le particulier. Les juges et tribunaux administratifs, encadrés par l'organisation du pouvoir judiciaire, sont compétents pour connaître des litiges relatifs à l'indemnisation.

En cas de privation (totale ou partielle) du droit de construire, l'indemnisation est due pour le montant de la valeur « urbanistique » de l'édificabilité, ce qui dépend du classement du sol. L'indemnisation est due à partir de l'entrée en vigueur du plan qui instaure la servitude.

1.3. La France²⁸

1.3.1. Les principes

La non-indemnisation des servitudes d'urbanisme est la règle générale posée par l'article L. 160-5 du Code de l'urbanisme. Elle n'est toutefois pas apparue immédiatement. La première loi française instituant des plans d'urbanisme remonte à 1919. A cette époque, « le Conseil d'Etat avait considéré que l'indemnisation était possible, par analogie avec le régime des dommages des travaux publics²⁹ » (BOUYSSOU, 1999, p. 119). Une telle mesure était de nature à freiner l'urbanisation, l'Administration hésitant à édicter les règles qui lui paraîtraient les plus convenables en raison de leur coût redouté sur les finances publiques. Un décret-loi de 1935, applicable uniquement à la région parisienne, a posé le principe de non

²⁵ MENEDEZ REXACH Angel, *Espagne : l'indemnité des servitudes d'urbanisme*, in *Droit et Ville*, n°48, 1999, pp.93-111

²⁶ S'apparenterait aux charges d'urbanisme en Belgique, qui constitue une obligation de faire (exemple : réalisation de voiries, espaces verts, ...)

²⁷ Cfr. point 2.2.2. de cette annexe

²⁸ BOUYSSOU Fernand, *France : la non-indemnisation des servitudes d'urbanisme*, in *Droit et Ville*, n°48, 1999, pp.113-133

²⁹ Le principe général est que tout acte de la puissance publique ouvre droit à réparation lorsqu'il en résulte un dommage direct, matériel et certain (Avis de la Section de l'Intérieur du Conseil d'Etat français, 18 décembre 1924)

indemnisation. Celui-ci a, par la suite, été repris pour l'ensemble du pays par la loi du 15 juin 1943.

Deux exceptions au principe sont prévues à l'article L. 160-5 du Code de l'urbanisme auxquelles vient s'ajouter une troisième suite à la récente jurisprudence du Conseil d'Etat :

- Indemnisation des servitudes d'urbanisme entraînant une modification de l'état des lieux préexistant : cette exception est plus apparente que réelle car les textes réglementaires ne valent que pour l'avenir (principe de la non rétroactivité). Il en résulte que l'institution d'une nouvelle servitude par une règle d'urbanisme, n'entraîne jamais de modification à l'état antérieur des lieux. Aucune jurisprudence n'est intervenue sur ce fondement.
- Indemnisation des servitudes d'urbanisme remettant en cause des droits acquis³⁰ : la notion des droits acquis n'autorise que de la manière la plus restrictive l'octroi d'une éventuelle indemnité. En droit français, les droits acquis ne peuvent naître que d'une décision individuelle et non d'un acte réglementaire. Or, les plans d'occupations du sols ainsi que les règles générales d'urbanisme sont des documents réglementaires et ne peuvent en aucun cas créer de droits acquis.
- Indemnisation, dans des cas exceptionnels, lorsque la charge imposée à la propriété privée est spéciale et exorbitante et hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi. Cette dernière exception est issue de l'arrêt Bitouzet rendu par le Conseil d'Etat le 3 juillet 1988, qui s'est inspiré notamment des arrêts Sporong et Lönnroth et Katte Klitsche de la Grange rendus par la Cour européenne des Droits de l'Homme. Cette exception est destinée à montrer que la législation française est compatible avec le protocole additionnel n° 1 à la Déclaration Européenne des Droits de l'Homme. Elle est sans doute appelée à ne jamais s'appliquer de manière positive. « L'exigence de spécialité du préjudice conduit à exclure tout droit à réparation du fait du changement de la réglementation afférente à une zone délimitée par un document d'urbanisme, dès lors que le propriétaire ne sera pas en principe seul touché par une telle modification » (JACQUOT H. & PRIET F., 1998, p. 711).

Notons qu'en droit français, une servitude, aussi grave soit-elle, ne peut être assimilée à une expropriation³¹.

Le droit français prévoit, conformément au droit au niveau européen, la non-indemnisation des servitudes d'urbanisme ; les interdictions de bâtir et de lotir y compris.

1.3.2. Les modalités de l'indemnisation, le cas échéant

A défaut d'accord amiable, le juge administratif est compétent pour connaître des litiges relatifs à la fixation de l'indemnité³². Il a l'obligation de compenser le préjudice par la plus-value éventuelle qui résulterait, pour les immeubles du requérant, de la mise en œuvre du plan d'occupation des sols³³.

³⁰ Exemple : si une servitude d'urbanisme remet en cause le droit de construire, tel qu'il avait été prévu et quantifié par un permis de lotir, une indemnisation est possible au profit du lotisseur, pour compenser les dépenses de lotissement devenues inutiles, au prorata de la surface des lots qui ne peuvent plus être vendus. Cette jurisprudence favorable au lotisseur, a été transposée au cas des droits acquis tirés d'une autorisation d'exploiter une carrière, et à celui du refus de transfert de permis de construire (BOUYSSOU F., 1999, pp. 120-121).

³¹ Conseil d'Etat français, 13 avril 1983, Association pour le Tourisme de Plein Air à Belle-Ile en Mer

³² Article L. 160-5, Code de l'urbanisme français

³³ Article L. 160-5, Code de l'urbanisme français

Le préjudice causé doit être direct, matériel et certain. Cette appréciation est souvent restrictive. Ainsi, les modifications régulièrement apportées aux plans d'aménagement ne font pas naître de droit à une indemnité correspondant au manque à gagner qui résulterait pour les propriétaires de la nouvelle affectation des parcelles en cause³⁴.

Depuis la décentralisation de l'urbanisme en 1983, il semblerait que l'action en indemnisation doit s'exercer contre la collectivité publique qui a établi la servitude d'urbanisme.

1.4. La Grèce³⁵

1.4.1. Les principes

Les textes législatifs seraient pour le principe de la *non-indemnisation*. La jurisprudence a développé la notion des « restrictions légales à la propriété ». Celles-ci sont tolérées « lorsqu'elles sont imposées sur la base de critères objectifs et ne conduisent pas à l'anéantissement du droit de propriété par rapport à sa destination économique » (KOUTOUPA-RENGAKOS, 1999, p. 197). Dans ce cas, elles ne seraient pas indemnisées.

Toutefois, les servitudes qui dépassent la fonction sociale qui accompagne le droit de propriété, assimilés d'une certaine façon à une expropriation *de facto*³⁶, ouvrent un droit à indemnisation. L'interdiction absolue et continue du droit de construire constitue une privation de la propriété si, selon les circonstances, toute autre utilisation est impossible ou non profitable.

La cause de l'indemnisation est donc le caractère exorbitant de la violation du droit de propriété.

En droit hellénique, les restrictions au droit de construire, réputées légales, lorsqu'elles ne touchent pas à la substance du droit de propriété ne sont pas indemnisées.

1.4.2. Les modalités de l'indemnisation

Les tribunaux judiciaires sont compétents pour fixer le montant de l'indemnité lorsqu'il y a eu une expropriation *de facto*. L'indemnité peut également être fixée par voie contractuelle mais cette technique est peu utilisée.

L'indemnisation est complète. Elle est fixée en fonction de la valeur vénale réelle de la propriété qui, à son tour, est fixée en fonction de sa destination économique³⁷.

1.5. L'Italie³⁸

1.5.1. Les principes

La situation italienne en matière d'indemnisation des servitudes d'urbanisme est *en évolution*. Auparavant, les servitudes d'inconstructibilités imposées par les plans n'étaient pas indemnisées. Un arrêt du 20 mai 1999³⁹ rendu par la Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnelle l'absence de règles sur l'indemnisation des servitudes d'urbanisme. Cette

³⁴ Conseil d'Etat français, 9 décembre 1977, Mlle Aubaud

³⁵ KOUTOUPA-RENGAKOS Evangelia, *Grèce : l'indemnisation des servitudes d'urbanisme*, in Droit et Ville, n°48, 1999, pp.189-206

³⁶ Intervention publique qui rend la propriété « inerte et non utilisable selon sa destination » ou « anéantit » la propriété ou atteint la limite minimum « tolérable » des pouvoirs dérivant de la propriété.

³⁷ Article 13.1 du décret légis. 797/1971

³⁸ FERRARI Erminio, *Italie, l'indemnisation des servitudes d'urbanisme*, in Droit et Ville, n°48, 1999, pp.207-233

³⁹ In Edilizia e territorio, 31 mai 1999, n°22, p. 13

décision indique en outre les critères qu'il faut suivre pour la réglementation de cette indemnité.

« Selon la Constitution italienne⁴⁰, la règle générale est que toute expropriation requiert l'indemnisation. Pour la Cour constitutionnelle italienne, est expropriation à cet effet non seulement la privation du droit de propriété, mais aussi toute intervention singulière sur le droit de propriété (« interventions à contenu d'expropriation », « expropriation anormale ») (Ferrari, 1999, p. 221).

Toutes les prescriptions liées aux caractères particuliers de certains biens (limitations pour la protection du paysage, pour les biens historiques et artistiques, etc.) et toutes les prescriptions affectant d'une manière générale une certaine catégorie de biens (hauteur des bâtiments dans une certaine zone, distances, etc.) sont donc considérées comme limitations et non servitudes.

Concernant les servitudes d'urbanisme (limitations de la propriété privée dérivant de la planification du territoire), une indemnité est due lorsqu'elle n'est plus temporaire et notamment dure plus de cinq ans. Sont donc indemnifiables les servitudes d'urbanisme qui sont renouvelées cinq ans après l'approbation d'un plan *d'aménagement* (*piano regolatore generale* - PRG) et qui vide de manière importante le droit de propriété.

La Cour constitutionnelle, tout en déclarant l'indemnificabilité, a indiqué que parmi les servitudes d'urbanisme, certaines étaient non-indemnifiables. Il s'agit des limitations qui prévoient une destination pouvant être réalisée sur initiative économique privée ou par la collaboration entre administration publique et personnes privées.

Exemples : Parkings, établissements de sport, marchés et structures pour la distribution commerciale, bâtiments de santé et assistance, infrastructures pour l'artisanat, ...

Cette exception nous montre que la déclaration d'inconstitutionnalité ne se fonde pas seulement sur le respect du droit de propriété mais aussi sur la nécessité de réaliser les intérêts publics qui sont à la base de la planification d'urbanisme.

1.5.2. Les modalités de l'indemnisation

L'indemnité est fixée et supportée par l'administration qui a instauré la servitude. Concernant l'évaluation de l'indemnité, il faut attendre de voir si le législateur va intervenir sur ce sujet. Apparemment, il laisserait la parole à la jurisprudence et donc, nous pouvons imaginer que cette indemnité sera évaluée par analogie à celle pour occupation temporaire (FERRARI E., 1999, p.224). Elle correspondrait donc, pour chaque année, à l'intérêt légal sur le montant de l'indemnité d'expropriation.

Le juge judiciaire, et directement la Cour d'Appel, sont compétente pour connaître des litiges sur la fixation de l'indemnité.

L'indemnité peut également être fixée à l'amiable et dans ce cas, la loi prévoit une augmentation de l'indemnité.

Jugé inconstitutionnel, le principe de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme a fait place à un mécanisme d'indemnisation.

1.6. Les Pays-Bas⁴¹

1.6.1. Le système d'indemnisation prévu par la Loi relative à l'aménagement foncier

⁴⁰ Article 42.3 de la Constitution italienne

⁴¹ VAN DEN BROEK G. M., *Pays-Bas : l'indemnisation des dommages résultant de prescriptions dans le droit néerlandais*, in *Droit et Ville*, n°48, 1999, pp.235-258

La Loi relative à l'aménagement foncier (*Wet Ruimtelijke Ordening* - WRO) ouvre un droit à indemnisation pour certains préjudices résultant de mesures et de décisions limitativement énumérées. Il s'agit :

- Des dispositions d'un plan de destination ;
- Des exemptions citées par les articles 17, 18, 18a et 19 WRO, par lesquelles les règles du plan de disposition peuvent être écartées.

Ces plans et ces exemptions sont des décisions communales. Le Conseil municipal décide donc de l'octroi d'indemnités.

L'article 49 prévoit en outre un « droit à indemnisation du fait des directives émanant du ministre ou de la province et relatives à un plan de destination, à l'octroi d'un permis de construire ».

« Dans tous les cas cités, il doit s'agir d'une modification définitive et obligatoire des dispositions d'urbanisme applicables » (VAN DEN BROEK, 1999, p. 241). En outre, une décision d'urbanisme ne peut donner lieu à indemnisation que si elle modifie et altère la situation du bien et sa valeur. Le dommage indemnisable est donc celui que subit le propriétaire du fait de la diminution de valeur de son bien immobilier par suite de l'intervention d'une règle d'urbanisme plus contraignante.

Pour apprécier si la situation urbanistique est plus défavorable, une comparaison détaillée et exhaustive entre les dispositions susceptibles de causer un dommage et les dispositions antérieures est réalisée. Les causes d'une situation urbanistique plus défavorable sont diverses : disparition des possibilités d'utilisation ou de construction sur des parcelles données, développements néfastes sur des parcelles proches qui diminueraient la valeur des biens concernés⁴².

Lorsque le juge reconnaît l'existence d'un dommage résultant d'une évolution défavorable des règles d'urbanisme, il affirme en principe un droit à indemnisation, sauf si le dommage doit raisonnablement, partiellement ou totalement, être supporté par le citoyen concerné.

« Le dommage indemnisable au titre de l'article 49 WRO est donc celui qui n'a pas raisonnablement à être supporté par le citoyen » (VAN DEN BROEK, 1999, p. 244). Pour apprécier ce dommage, le juge se base sur deux critères :

- Le dommage ne doit pas résulter du risque social normal ;
- Le propriétaire ne doit pas avoir pris un risque au moment de l'acquisition du bien : cette prise de risque peut être subdivisée en deux catégories :

⁴² Exemples : circulation accrue du fait de la création d'une route, perte d'intimité affectant les conditions d'habitations, perte d'ensoleillement affectant les conditions d'habitations, dommages résultant de destinations impopulaires dans le secteur telles des décharges d'ordures, des zones industrielles, ...

- La prise de risque active : il s'agit des développements négatifs à proximité de la parcelle qui subit la diminution de valeur. « Si le développement négatif qui cause la diminution de valeur du bien était raisonnablement prévisible par l'acquéreur au moment où il a acheté la parcelle, on considère qu'il a assumé ce risque » (VAN DEN BROEK, 1999, p. 245). Il faut donc déterminer ce que le propriétaire aurait raisonnablement pu prévoir.
- La prise de risque passive : elle se rapporte à la disparition de possibilités de construction ou d'utilisation qui n'ont pas été mises en œuvre par les dispositions du nouveau plan de destination⁴³. S'il s'avère que le propriétaire n'a pas manifesté la volonté de mettre en œuvre les possibilités de construction ou d'utilisation existantes depuis longtemps, il n'est pas fondé à réclamer une indemnisation dès lors que la disparition de ces possibilités était dans l'ordre des choses prévisibles.

S'il s'avère que le dommage n'a pas à être raisonnablement supporté par le propriétaire, il devra être intégralement indemnisé. Le juge peut toutefois considérer que seule une partie du dommage (80% par exemple) est susceptible d'indemnisation. La partie excédentaire reste alors à la charge de l'intéressé, en tant que partie représentant le risque social normal ou parce que le risque était partiellement prévisible au moment de l'acquisition. Ces 80% seront intégralement indemnisés, sans qu'il ne soit recherché si ce dommage est disproportionné ou non. En droit wallon également, la perte de valeur n'est pas indemnisée dans sa totalité (20% sont à charge du propriétaire⁴⁴).

Notons également que les dommages que subit un propriétaire peuvent être compensés par les avantages dont il bénéficie. Cette compensation des avantages peut parfois conduire à constater l'absence de préjudice, voire même à la conclusion que la situation de l'intéressé s'est améliorée⁴⁵. Nous retrouvons, en droit belge, un tel mécanisme à l'article 70, alinéa 6 du CWATUP.

1.6.2. Les autres systèmes d'indemnisation

a) Les systèmes légaux

« L'idée fondamentale de la législation néerlandaise est que si, sur la base d'une loi, des limitations concernant l'utilisation des biens immobiliers de personnes privées sont imposées au profit de l'intérêt général, alors cette loi comprendra des dispositions relatives à l'indemnisation des préjudices subis » (VAN DEN BROEK G., 1999, p. 246).

b) Les systèmes extra-légaux

Si un droit à indemnisation suite à une décision ou à une action administrative n'est prévu dans aucun texte de loi, la victime dispose des mécanismes complémentaires extra-légaux suivants :

⁴³ Appelé parfois le « risque de l'immobilisme » (VAN DEN BROEK, 1999, p. 245)

⁴⁴ Article 70, alinéa 5, CWATUP

⁴⁵ Exemple : Un propriétaire a une maison le long d'une route au bord de laquelle un mur antibruit vient d'être installé. L'implantation de ce mur cause une perte de vue donc, une diminution de valeur de la maison. Toutefois, le mur réduit également les nuisances sonores. Les effets négatifs du mur sont donc compensés par ses effets positifs.

- Règles instituées par l'Administration elle-même : dans certains cas, un organe administratif fixe lui-même des règles reconnaissant un droit à indemnisation aux victimes d'un dommage résultant d'un acte légalement fait. Il s'agit des « règlements de compensation des inconvénients ». Ceux-ci offrent, en conformité avec l'article 49 WRO, un droit à indemnisation pour autant que le dommage n'a pas raisonnablement à être supporté par l'intéressé. Un citoyen qui considère être lésé par une décision peut introduire une demande d'indemnisation. La décision qui sera alors prise par l'Administration sera susceptible de recours juridictionnel.
- Décision autonome d'indemnisation : En 1997, plusieurs juridictions ont reconnu un fondement général extralégal pour l'octroi d'indemnisation. Un dommage consécutif à un acte administratif légalement fait peut être indemnisé sur le fondement du principe d'égalité. Les organes de l'Administration sont tenus, du fait du principe d'égalité, de compenser les dommages normaux causés par un rapport juridique né de l'exercice de compétences administratives. Cette possibilité de solliciter une décision autonome d'indemnisation sur le fondement du principe d'égalité vient compléter les autres mécanismes d'indemnisation. La jurisprudence n'a toutefois pas encore clarifié les rapports entre cette nouvelle possibilité et les mécanismes d'indemnisation légaux, tels que l'article 49 WRO. « Il est probable que si une décision administrative causant un préjudice relève de l'article 49 WRO mais que l'indemnisation est écartée sur la base des critères d'appréciation de cet article, une demande complémentaire sur le fondement du principe d'égalité sera rejetée. Pour les dommages ne relevant pas de l'article 49 WRO, il est a priori possible d'introduire une demande autonome d'indemnisation. L'énumération restrictive faite par l'article 49 WRO des décisions relevant de cette procédure deviendrait ainsi moins pertinente » (VAN DEN BROEK G., 1999, pp. 249-250). Rappelons cependant qu'il n'est pas certain que la Section du contentieux du Conseil d'Etat suivra cette voie.

Le droit néerlandais prévoit une indemnisation dans certains cas énumérés à l'article 49 WRO. Toutefois, cette énumération pourrait perdre de sa pertinence suite aux récents développements de la jurisprudence qui prévoit d'autres possibilités d'indemnisation fondées sur le principe d'égalité.

1.7. Le Portugal⁴⁶

1.7.1. Les principes

Le principe est la non indemnisation des servitudes d'utilité publiques et des servitudes urbaines⁴⁷, et en particulièrement celles résultant de dispositions des instruments de planification urbaine. Les limitations ou restrictions et les conditions résultant des servitudes sont, soit la conséquence de la fonction sociale de la propriété du sol, soit l'effet de la situation de la propriété qui a des incidences sur les biens grevés de la servitude ; c'est-à-dire une conséquence de la situation factuelle particulière de ces biens, de leur insertion dans la nature et la paysage et de leurs caractères intrinsèques. Dès lors, les dommages résultant de ces servitudes qui ne dépassent pas, par principe, ce degré de sacrifice ou de gravité ne donne pas lieu à indemnisation. En outre, « l'indemnisation de toutes ces servitudes d'utilité publique en général, et de toutes les servitudes urbaines en particulier, notamment celles résultant des plans, serait une solution non seulement difficile à justifier mais, également financièrement insupportable pour l'Etat et les autres collectivités

⁴⁶ CORREIA Fernando Alves, *Portugal : l'indemnisation des servitudes d'urbanisme*, in *Droit et Ville*, n°48, 1999, pp.259-282

⁴⁷ Interdictions, limitations et conditions à l'utilisation, l'occupation et à la transformation des sols imposées par les règles d'urbanisme au nom de l'intérêt public.

territoriales, de telle façon que cela compromettrait l'existence même du droit de l'urbanisme » (CORREIA, 1999, p. 280).

Il existe également des servitudes imposant aux propriétaires d'immeubles grevés des sacrifices ou des charges anormales et spéciales, si l'on considère qu'elles constituent de véritables expropriations de sacrifice (*expropriações de sacrificio*) ou substantielles (*expropriações em sentido substancial*). Ces servitudes sont indemnisées au nom des principes constitutionnels de la juste indemnisation pour expropriation, de l'état de droit et de l'égalité de tous les citoyens devant les charges publiques.

Le nouvel article 8, n° 2 et 3 du Code des expropriations est encore allé plus loin dans l'indemnisation des servitudes. Il prévoit en effet que :

« 2. Les servitudes qui découlent ou non d'une expropriation, donnent lieu à indemnisation seulement lorsque :

- a) elles rendent globalement impraticable l'utilisation qui était faite du bien,
- b) elles rendent impossible quelque utilisation que ce soit du bien, dans le cas où celui-ci n'est pas en cours d'utilisation ;
- c) elles anéantissent complètement sa valeur économique ;

3. Le dispositif du présent Code s'applique à la constitution des servitudes et à la détermination de l'indemnisation avec les adaptations nécessaires, sauf disposition contraire de la législation »

Cet article est une réponse satisfaisante à la question fondamentale de l'équilibre entre l'intérêt général visé par les servitudes d'urbanisme et la protection du droit de propriété.

Le droit portugais est en évolution et le principe de la non-indemnisation des servitudes semble perdre du terrain au profit de celui de l'indemnisation.

1.7.2. Les modalités d'indemnisation

Concernant la procédure de fixation de l'indemnisation, elle suit la même procédure que celle de l'expropriation d'utilité publique. Le montant et la forme de l'indemnisation sont fixés à partir d'un accord entre les parties et à défaut, la somme est déterminée par un tribunal arbitral, avec le recours possible devant les tribunaux judiciaires.

L'indemnisation des conséquences dommageables de la servitude couvre la totalité du préjudice, en prenant en considération les circonstances et conditions de fait, à la date d'institution de la servitude.

1.8. La Suisse⁴⁸

1.8.1. Les principes

Le principe est que les restrictions au droit de propriété ne donnent pas lieu à indemnisation. Il est toutefois fait exception à ce principe en cas d'expropriation matérielle⁴⁹. Il y a expropriation matérielle lorsque :

⁴⁸ MOOR Pierre & DONZEL Valérie, *Suisse : l'indemnisation des servitudes d'urbanisme*, in Droit et Ville, n°48, 1999, pp.283-315

⁴⁹ Article 22 ter, alinéa 3, Constitution fédérale

- « Le propriétaire est frappé, par l'interdiction d'un usage actuel ou futur prévisible, d'une manière extraordinairement grave, de sorte qu'il est privé d'une des facultés essentielles découlant du droit de propriété ; peu importe dans une telle situation le nombre de propriétaires lésés » (MOOR & DONZEL, 1999, p. 293). Ainsi par exemple, pour que la construction constitue un usage futur prévisible, il faut que le terrain en cause soit « propre à la construction⁵⁰ », aussi bien sous l'angle juridique que sous celui des faits.
- « Le propriétaire (ou quelques-uns) est restreint dans l'exercice de son droit d'une manière considérable ; une indemnité n'est due que s'il y a inégalité de traitement et afin de rétablir un équilibre rompu par les mesures prises » (MOOR & DONZEL, 1999, p. 293).

Pour obtenir une indemnité, il faudra donc définir en quoi consiste l'usage dont l'interdiction revient à priver le propriétaire d'une « faculté essentielle » (premier groupe) ou fait subir à un propriétaire un sacrifice dont la charge serait inégalement répartie (second groupe). « Ces critères devraient permettre aux collectivités locales d'établir leur plan de zones sans qu'elles se laissent guider par le souci d'avoir à payer des indemnités » (MOOR & DONZEL, 1999, p. 314).

Pour qu'il y ait indemnisation, il faut un préjudice. Ainsi, il n'y aura pas indemnisation si le propriétaire peut encore faire de son fonds une utilisation économique appréciable. Lorsque l'on parle de la faculté substantielle et d'une mesure inégalitaire, il n'est pas fait référence aux possibilités maximales d'utilisation que le régime antérieur accordait et qui ont été restreintes par un nouveau régime. Ainsi, selon ce principe, le changement d'affectation d'une zone n'est donc pas constitutif d'expropriation matérielle.

Dans les faits, lorsqu'il s'est avéré que les zones à bâtir décidées sous le régime antérieur étaient pour la plupart surdimensionnées, les communes ont dû déclasser des périmètres assez considérables pour les affecter à une autre destination (agricoles, différencié, ...). Les fonds inconstructibles parce que non classés en zones à bâtir n'ont pas donné lieu à indemnisation, même pas pour expropriation matérielle.

Dans un tel système les cas d'indemnisation sont forts rares. Rappelons que la Suisse n'a pas ratifié le premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'Homme. Par conséquent, elle peut refuser l'indemnisation des servitudes d'urbanisme avec davantage de liberté.

1.8.2. Les modalités de l'indemnisation le cas échéant

Le débiteur de l'indemnité est l'autorité qui a pris la mesure restrictive. En règle générale, il s'agira des communes puisque ce sont elles qui adoptent les plans d'affectations.

La détermination et la fixation de l'indemnité relèvent de la compétence d'un organe judiciaire. Une procédure judiciaire est donc nécessaire. Rien n'exclut toutefois que le propriétaire et la collectivité publique concluent un arrangement sur le montant de l'indemnité. Il est possible aussi que les parties procèdent à un échange, si la collectivité est propriétaire d'une parcelle constructible équivalente (cfr. Indemnisation indirecte).

L'indemnisation du préjudice porte sur la différence de valeur du fonds avant et après la mesure restrictive. Rappelons que la garantie de la valeur ne se mesure pas en fonction des possibilités maximales d'utilisation offertes par le régime abrogé. Est donc prise comme base les possibilités d'utilisation raisonnable au vu de la situation de l'immeuble. L'évaluation se fait selon la situation sur le marché ; l'autorité se rapporte aux prix obtenus dans la région dans des transactions portant sur des immeubles aux qualités équivalentes.

⁵⁰ Les éléments pris en compte sont les caractéristiques générales de la parcelle, notamment sa situation, sa configuration et son degré d'équipement, l'orientation du développement de la construction dans la région, l'état des infrastructures collectives, les directions de la planification communales. Notons que le fait qu'un terrain est équipé n'implique pas nécessairement qu'il soit propre à la construction (MOOR P. & YERSIN D., 1984, p.333).

Le droit à indemnisation se prescrit à moins que le droit cantonal ne fixe une autre durée, dans les dix ans à compter de l'entrée en vigueur de la mesure.

2. L'INDEMNISATION INDIRECTE : ETUDES PAR PAYS

2.1. L'Allemagne

Le droit de l'urbanisme allemand prévoit en tant qu'indemnisation indirecte, deux formes d'échange de terrains : d'une part, la procédure du remembrement⁵¹, d'autre part, les mesures d'urbanisme de rénovation⁵².

2.1.1. Le remembrement (*Umlegung*)

Il est conçu comme une procédure d'échange de terrains régie par la loi, procédure dont la réalisation est considérée être dans l'intérêt d'un propriétaire de terrains raisonnable, car une utilisation efficiente des terrains n'est possible que sur la base d'un aménagement foncier.

Le principe est que « les terrains situés dans la zone à remembrer doivent être réunis, à des fins comptables, en une masse dite masse à remembrer (*Umlegungsmasse*), au prorata de leurs superficies respectives. Sur cette masse, sont prélevées, en priorité, des superficies destinées à l'aménagement de la circulation et à la constitution d'espaces verts, conformément aux dispositions du plan d'occupation des sols et en vue de satisfaire aux besoins locaux. La masse restante, dite « masse à répartir » (*Verteilungsmasse*), est répartie, après remodelage des parcelles, entre les propriétaires intéressés. Comme critère de répartition, la loi propose aux intéressés le choix entre le critère fondé sur la valeur des terrains (*Wertmasstab*) et celui fondé sur leur superficie (*Flächenmasstab*). La nouvelle configuration des sols est fonction du plan de remembrement » (BREUER R., 1987, p. 67).

Il faut toutefois respecter le principe de l'indemnité à valeur égale, c'est-à-dire que le propriétaire du terrain peut exiger de récupérer, en valeur ou en surface, l'apport en propriété foncière qu'il a fait dans la procédure de remembrement. Il doit toutefois accepter une certaine déduction de surface qui sert à couvrir le besoin en surface nécessaire, dans le cadre de l'aménagement foncier, à la nouvelle infrastructure (voirie, surfaces destinées à des besoins publics). Cela doit être accepté sans indemnité.

« Dans la pratique, le remembrement est généralement considéré comme une procédure « techniquement au point » : il permet, en général, d'assurer un réaménagement de la configuration des terrains sur une base satisfaisante et d'effectuer une compensation entre les moins-values et les plus-values » (BEUER, 1987, p. 68). Toutefois, il pose certains inconvénients : les moyens administratifs à mettre en œuvre sont importants et les procédures sont longues ; un personnel administratif de haut niveau est requis, en raison des difficultés inhérentes à l'aménagement juridique dans la forme et le fond (BEUER R., 1987, p. 68).

2.1.2. La réalisation de procédures de rénovation

« Les zones de rénovation drainent en général des financements publics considérables, lesquelles ont pour conséquence une augmentation de la valeur des terrains apportés. Lors de la redistribution sur la base de la valeur, cela peut conduire, le cas échéant, à ce que le propriétaire se voit attribuer des surfaces beaucoup plus petites. Il peut arriver que la surface restituée soit si petite qu'elle devienne inutilisable dans le cadre du concept d'utilisation future prévu par le plan de construction. Dans de tels cas, le propriétaire devra

⁵¹ §§ 45 et suivant, Code de l'urbanisme allemand

⁵² §§ 136 et suivants, Code de l'urbanisme allemand

éventuellement se satisfaire de droits réels portant sur des bâtiments (propriété d'appartement par exemple) voire d'une indemnité pécuniaire » (DAVID C., 1999, p. 35).

En outre, le propriétaire doit, le cas échéant, verser une somme pour financer la rénovation, correspondant à l'augmentation de la valeur foncière de son terrain due à la rénovation⁵³. En raison des difficultés de calcul et du risque de contentieux, les communes renoncent souvent à ce prélèvement (DAVID C., 1999, p.35).

2.2. L'Espagne

Outre l'indemnisation en argent, la législation espagnole prévoit des mécanismes d'indemnisation indirecte. La compensation peut adopter la modalité de transfert de droits de construire ou d'échange de terrains. L'application de ces modalités est fondée sur l'accord entre l'Administration et l'intéressé. En principe, elle ne s'applique que lorsque le partage des bénéfiques et des charges n'est pas possible.

Le partage des bénéfiques et des charges est donc le principal mécanisme d'indemnisation des servitudes d'urbanisme. Les autres formes d'indemnisation ne s'appliquent qu'à titre subsidiaire. Le principe de cette péréquation est que tout propriétaire dont le bien se trouve situé dans une zone de terrains urbains ou urbanisables, que l'urbanisation soit ou non programmée, a droit à l'équivalence entre les avantages et les charges qu'entraînent pour lui l'aménagement urbain et l'activité d'urbanisation. « L'obtention de cette équivalence repose sur l'hypothèse d'une répartition équitable de ces avantages et de ces charges entre tous les propriétaires d'une même catégorie de terrains » (SALAS J., 1984, p. 211). Cette répartition s'effectue par le jeu de mécanismes financiers classiques de compensation entre les propriétaires. Toutefois, « le succès de ce système est largement dépendant de la structure du marché, de ses acteurs » (JEGOUZO Y., 2000, p. 109).

Dans les zones de nouvelle urbanisation et de rénovation urbaine, la loi impose l'exécution d'opération assurant l'équidistribution pour un ensemble de propriétaires (remembrement). Quand ce partage n'est pas possible (zones urbaines ou urbanisées) ou qu'il s'agit d'opérations isolées ne concernant que des petites surfaces, se pose le problème de l'indemnisation.

En droit espagnol, la compensation (partage des bénéfiques et charges) n'est pas seulement possible, elle est obligatoire. Les opérations de remembrement sont la règle pour l'exécution des plans, sauf pour les opérations isolées, admises seulement dans les zones urbaines consolidées.

2.3. La France

Comme nous l'avons déjà dit, la France connaît le principe de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme, accompagné toutefois de quelques exceptions. Outre celles-ci, le législateur a mis en place des procédés qui, sans aboutir au paiement d'une indemnisation liée à l'institution d'une servitude, apparaissent comme une compensation de la charge imposée à la propriété privée. Ces différentes techniques, mises tantôt à la charge des personnes publiques, tantôt à la charge de personnes privées, constituent une sorte de remède imparfait au principe de non-indemnisation.

2.3.1. La compensation à la charge des personnes publiques

c) Les espaces boisés

⁵³ § 154, Code de l'urbanisme allemand

Lorsqu'un plan d'occupation du sol classe un terrain en « espace boisé à conserver », celui-ci est frappé d'une interdiction de tout changement d'affectation de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création du boisement. Aucune indemnité n'est due. Mais les collectivités publiques peuvent offrir, à titre de compensation, un terrain à bâtir aux propriétaires d'espace boisé classé qui consentent à la cession gratuite dudit espace. Il peut même être accordé, moyennant la même cession gratuite, une autorisation de construire sur une partie du terrain classé n'excédant pas 1/10^{ème} de sa superficie. Il est toutefois imposé que cela ne confère aucune plus-value aux propriétaires en cause⁵⁴.

Ce mécanisme « n'a encore donné lieu à aucune application concrète et il demeure, en pratique, à l'état de virtualité » (BOUYSSOU F., 1999, p. 129).

d) *Le droit de délaissement*

Ce droit est susceptible d'être exercé dans plusieurs hypothèses :

- Emplacement réservé par un plan d'occupation du sol : les propriétaires d'un emplacement réservé par un plan d'occupation du sol pour un ouvrage public, une voie publique, une installation d'intérêt général ou un espace vert peuvent demander à la collectivité publique de racheter leur terrain⁵⁵.
- Délaissement après sursis à statuer : « après qu'une décision de sursis à statuer (réponse d'attente sur une demande de permis de construire, qui peut durer en principe deux ans) a été opposée, en raison de la mise à l'étude d'un projet de travaux publics ou d'un projet d'opération d'aménagement, un droit de délaissement est ouvert » (BOUYSSOU F., 1999, p. 130).
- Immeuble situé dans une zone d'aménagement concerté : « les propriétaires de terrains situés dans une zone d'aménagement concerté peuvent mettre en demeure la collectivité publique qui a pris l'initiative de la création de la zone de procéder à l'acquisition de leurs terrains⁵⁶ » (BOUYSSOU F., 1999, p. 130). Il est toutefois question de le supprimer.
- Immeuble situé dans une zone de préemption ou dans une zone d'aménagement différé: les propriétaires d'un tel immeuble ont un droit de délaissement.

2.3.2. La compensation à la charge de personnes privées

e) *La technique du transfert de coefficient d'occupation des sols (COS)*

La loi Galley de 1976⁵⁷ a posé le principe de la possibilité dans certaines zones, de transférer des droits de construire d'une sous-zone (émettrice) à une autre sous-zone (réceptrice).

« Les plans d'occupations du sol peuvent prévoir, dans les zones ND⁵⁸, une densité moyenne des constructions, fixée de façon très faible, et la concentration des constructions dans un petit secteur de ladite zone. Dans ce cas, la constructibilité effective de ce secteur passe par l'acquisition, auprès d'autres propriétaires situés dans la partie inconstructible de

⁵⁴ Article L. 130-1, Code de l'urbanisme français

⁵⁵ Article L. 123-8, Code de l'urbanisme français

⁵⁶ Article L. 311-2, Code de l'urbanisme français

⁵⁷ Introduit par la loi du 31 décembre 1976 ; aujourd'hui, c'est l'article L. 123-2 Code de l'urbanisme français

⁵⁸ Zone de site, de risques ou de nuisances. Dans le cadre des zones naturelles du POS, les zones ND sont à protéger soit en raison de la qualité des sites, soit en raison de l'existence de nuisances ou de risques naturels (inondation, avalanche, etc). De ce fait, les zones ND sont en général inconstructibles (<http://topogeo.free.fr/Coin2.htm>)

ladite zone, du droit de construire exprimé mathématiquement par le COS⁵⁹ » (BOUYSSOU F., 1999, p. 131). Sont donc exclues les zones constructibles.

Bien qu'existant depuis 1976, l'expérience en la matière reste limitée, hétérogène et délicate. De nombreux cas d'application se jouent entre un tout petit nombre de propriétaires, dans un cadre consensuel, hors formalisation juridique et institutionnelle. L'utilisation de la méthode sur une vaste zone est restée limitée (RENARD V., 1999).

Cette technique peut toutefois être un outil de sécurité juridique pour le planificateur. « Quand bien même on ne ferait pas fonctionner le mécanisme, le seul fait d'en avoir prévu l'utilisation permet de prévenir les contentieux en indemnisation des servitudes. Cet objectif joue en Amérique du Nord un rôle important tant sont omniprésents les recours au nom du taking » (RENARD V., 1999).

Notons tout de même que pour qu'un tel mécanisme fonctionne, des incitations seront nécessaires si le recours au transfert n'est pas obligatoire. De plus, les zones réceptrices et les zones émettrices doivent être suffisamment vastes pour permettre d'atteindre une masse critique dans le volume des droits à construire échangés. La collectivité publique (ou un organe ad hoc) devra également jouer le rôle de « bourse des droits de construire », les stocker, et éventuellement en réguler les cours (RENARD V., 1999).

Ce mécanisme, limité aux zones ND, n'est donc pas une pratique très répandue. En zone urbaine, un mécanisme analogue existe : le dépassement de COS. Il peut donner lieu soit à un transfert en provenance d'une propriété voisine, frappée par une servitude contractuelle de sous-densité, soit au paiement d'une participation financière (taxe)⁶⁰.

f) Les autres mécanismes compensatoires

Dans le cadre d'associations foncières urbaines⁶¹, les propriétaires dont les biens sont frappés d'une servitude non aedificandi instaurée afin de réserver une vue à leurs voisins, ont la possibilité d'obtenir réparation du préjudice direct, matériel et certain qu'ils subissent à ce titre⁶². Il s'agit d'une indemnisation privée de la servitude.

Cette pratique est toutefois assez rare de sorte que le texte demeure largement virtuel (BOUYSSOU F., 1999, p. 131).

Outre les quelques exceptions prévues au principe de non-indemnisation, le droit français prévoit différents types de mécanismes d'indemnisation indirecte. Il s'avère toutefois qu'en pratique, ceux-ci sont rarement mis en œuvre.

2.4. La Grèce

Des possibilités d'indemnisation indirecte existent également en Grèce, à savoir l'échange de terrains ou encore la redistribution des parties de la propriété.

Le droit hellénique prévoit le transfert de droits de construire⁶³. Cette technique a toutefois été critiquée par la jurisprudence du Conseil d'Etat, dans la mesure où « il peut conduire à l'aggravation de l'environnement » (KOUTOUPA-RENGAKOS E., 1999, p.204).

⁵⁹ Article L. 123-2, Code de l'urbanisme français

⁶⁰ Article L. 332-1 et suivants, Code de l'urbanisme français

⁶¹ Plusieurs propriétaires peuvent décider de s'unir pour se redistribuer leurs terrains (remembrement d'initiative privé), en vue d'obtenir un aménagement cohérent et de meilleures possibilités de construire. Ils constituent alors une association foncière urbaine. Notons que ce type d'associations est peu utilisé (COMBY J., 1988, p. 46).

⁶² Article L. 322-4, Code de l'urbanisme français

⁶³ Article 2, Loi 880/79

Le remembrement urbain est possible et permet de compenser les pertes dues à la servitude⁶⁴. Les propriétaires résidant dans une région en voie d'urbanisation peuvent être contraints à participer à son aménagement en échange d'un terrain de valeur égale.

Notons également que la collectivité peut révoquer la mesure restrictive du droit de construire. La jurisprudence sur les restrictions légales à la propriété admet d'ailleurs que, dans la plupart des cas, l'anéantissement de la propriété résultant de la mesure administrative a comme conséquence non pas l'indemnisation du propriétaire dédommagé, mais l'obligation de révoquer la mesure restrictive⁶⁵.

2.5. L'Italie

2.5.1. La négociation des droits à bâtir

L'indemnisation des servitudes d'urbanisme est, comme on l'a vu, une nouveauté pour le droit italien et pour le moment, il n'existe aucune autre compensation que le paiement d'une indemnité en argent. Toutefois, dans la pratique, une autre approche des problèmes de la constructibilité et des servitudes est en train de se développer.

Il s'agit de répartir les droits à bâtir d'une manière plus souple et plus ample sur toutes les zones ou entre plusieurs propriétaires et de favoriser ensuite les accords et échanges entre ceux-ci. Il est donc d'une ampleur bien plus importante que les transferts de COS en France. En effet, « la négociation des droits à bâtir peut intervenir non pas seulement dans les zones naturelles à préserver, comme en France, mais est utilisée dans les politiques de restructuration urbaine » (MICELLI E., 1999). Ce nouveau système est en nette opposition avec celui qui était traditionnellement en usage en Italie, qui distinguait zones « constructibles » et zones « non-constructibles ». La légitimité de cette négociation des droits à bâtir trouve son fondement dans le partage des plus-values engendrées par un plan d'aménagement entre acteurs publics et privés.

Les contrats de transfert de droits à bâtir, encore inconnus par la loi, existent en Italie depuis quelques temps, mais ils ne sont pas très courants précisément⁶⁶ parce que généralement les PRG sont élaborés de façon à ne pas laisser de grandes possibilités de transferts. La question de savoir si un PRG « péréquatif » est légale se pose encore (FERRARI E., 1999, p. 226).

Le principe de ces PRG « péréquatifs » est le suivant. « Aux zones destinées à la transformation est attribué un même indice de constructibilité⁶⁷, qu'il s'agisse de zones destinées à l'usage privé ou public. Chaque type de zone est ensuite divisé en secteurs, à l'intérieur desquels les propriétaires doivent s'entendre pour exercer leurs droits de construction relativement aux volumes qui leur sont attribués. Les propriétaires des terrains destinés à des équipements collectifs et à des infrastructures publiques sont titulaires de droits de construction qui ne peuvent être exercés que sur les terrains affectés à la construction privée par le plan d'urbanisme. Les propriétaires des sols destinés à l'habitat ou

⁶⁴ Article 24.4, Constitution grecque

⁶⁵ Conseil d'Etat hellénique, 1769/89

⁶⁶ Les communes de Catane, Parme, Cesena, Plaisance, Ravenne, Reggio d'Emilie et Turin l'ont tout de même déjà utilisée (MICELLI E., 1999)

⁶⁷ « Des taux élevés assurent un accord plus rapide avec les propriétaires fonciers, mais permettent de récupérer moins de terrains pour la communauté. A l'inverse, des taux réduits permettent aux collectivités locales de réaliser d'importantes acquisitions, mais requièrent des négociations plus délicates avec les propriétaires concernés » (MICELLI E., 1999). Toutefois, des indices très bas sont appropriés lorsque la collectivité locale veut orienter la ville vers des modèles à faible densité, dotés de rands espaces verts et de nombreux services. Des indices plus élevés seront, par contre, adaptés si le but de l'administration est d'avoir des tissus plus denses, par exemple pour les classes de zones plus centrales.

à des activités économiques exercent les droits de construction sur les sols qui leur appartiennent et « accueillent », le cas échéant, les droits des autres propriétaires. Une fois épuisés, les indices de construction, les propriétaires des terrains qui seront affectés à des équipements collectifs cèdent leurs terrains à l'administration à titre gratuit ou au prix de la terre agricole » (MICELLI E., 1999).

Un exemple de système péréquatif est le PRG de la ville de Turin pour la rénovation de la ville existante et pour la conservation d'importants espaces verts. Ce plan prévoit une « discipline » unitaire des surfaces à transformer et de celles qui sont destinées aux services publics, appartenant toujours aux propriétaires privées. Pour ces terrains, au lieu de se laisser exproprier, le propriétaire peut en céder 80% à la commune et en obtenir par compensation une plus haute faculté de construire sur les 20% restant. Ce système a été admis par le Tribunal Administratif Régional du Lazio dans un arrêt du 19 juillet 1999.

La diffusion de ce système dans les PRG laisse donc penser qu'il représentera « une importante alternative à l'indemnisation en argent, ce qui pourra faciliter la mise en œuvre des projets publics à ce moment arrêtés pour absence de ressources financières » (SANDULLI M., 1999, p.231).

Cette procédure permet d'atteindre plusieurs objectifs. « Tout d'abord, elle assure à la collectivité locale la possibilité d'acquérir gratuitement ou à bas prix les terrains nécessaires avec l'accord des propriétaires, auxquels est reconnue une part de rente foncière. En outre, le principe des droits négociables met la propriété foncière dans une position de neutralité par rapport aux choix du planificateur: si les propriétaires sont titulaires du même taux de constructibilité indépendamment de la destination effective des sols qu'ils possèdent, ils ne sont plus intéressés à détourner les décisions publiques vers des intérêts privés » (MICELLI E., 1999).

L'Italie est récemment passé à un système d'indemnisation des servitudes d'urbanisme. Les textes de loi ne prévoient actuellement qu'une indemnisation pécuniaire mais la pratique semble privilégier le mécanisme de transfert de droits à bâtir. Cette dernière solution a récemment été admise par la jurisprudence.

2.6. Le Portugal

Les servitudes d'urbanisme peuvent produire des dommages anormaux et spéciaux. Ces servitudes doivent donner lieu à une indemnisation, car elles constituent de véritables expropriations (substantielles ou de sacrifice). Le législateur portugais a notamment prévu deux mécanismes d'indemnisation indirecte :

- Le droit de délaissement ;
- La péréquation des bénéfiques et des charges découlant des instruments de planification territoriale (mécanisme de compensation).

2.6.1. Le droit de délaissement

Les propriétaires d'un immeuble grevé d'une servitude ont la faculté de requérir l'expropriation. Seules les servitudes non aedificandi fixée par la loi donne lieu à une indemnisation, quand elle grève la partie restante d'un immeuble qui fait déjà l'objet d'une procédure d'expropriation et que cet immeuble était constructible avant même cette procédure.

2.6.2. La péréquation des bénéfiques et des charges découlant des instruments de planification territoriale

Ce mécanisme de compensation est conçu comme la technique principale d'indemnisation. L'indemnisation directe de certaines servitudes n'est que subsidiaire⁶⁸.

Les principaux mécanismes de péréquation sont l'établissement d'un indice moyen d'utilisation, l'établissement d'un espace de cession moyen et la répartition des coûts d'urbanisation⁶⁹. C'est donc uniquement dans le cas où ces mécanismes ne permettent pas la compensation de ces pertes ou charges engendrées par la servitude, que l'instrument d'indemnisation directe s'applique.

Le Portugal est, en quelques années, passé d'un principe de non-indemnisation à un principe d'indemnisation des servitudes urbaines. L'indemnisation indirecte est le principal mécanisme d'indemnisation, l'indemnisation directe ne s'appliquant qu'à titre subsidiaire.

2.7. La Suisse

Plusieurs mécanismes d'indemnisation indirecte existent.

2.7.1. Le droit d'extension

L'indemnisation peut prendre la forme d'un transfert de la propriété à la collectivité, par le moyen de l'expropriation proprement dite, soit à la requête du propriétaire (droit de délaissement), soit à l'initiative de la collectivité débitrice. Beaucoup de droits cantonaux prévoient cette possibilité.

2.7.2. La compensation

En compensation des servitudes d'urbanisme, « la collectivité publique peut accorder au propriétaire le droit de construire sur une autre partie de sa propriété non touchée par la servitude » (MOOR p. & DONZEL V., 1999, p. 312). Pour se faire, la collectivité modifie le plan d'affectation concernant cette parcelle ; elle se sert du plan de quartier en général. La voie contractuelle ne peut servir de fondement direct à une augmentation compensatoire des possibilités d'utilisation sur une autre parcelle du propriétaire visé.

L'accord du propriétaire est, toutefois, le préalable nécessaire à cette compensation.

2.7.3. Le remembrement foncier

Souvent, « la constructibilité est réglementée dans un périmètre donné par un plan de quartier, lequel fixe avec précision l'implantation et les dimensions des bâtiments » (MOOR P. & DONZEL V., 1999, p. 312). Les propriétaires, d'une part, y trouvent avantages, dans la mesure où, le plus souvent, ils peuvent ainsi construire plus et mieux qu'en application des règles ordinaires, et d'autre part, la collectivité dans la mesure où l'ensemble construit sera plus harmonieux et son équipement plus facile (MOOR P & YERSIN D., 1984, pp. 309-310). La législation permet aux propriétaires de prendre l'initiative de ce plan.

La commune obtient fréquemment des promoteurs des contreparties : espaces verts, aménagement des voies et desserte, parkings, etc. La procédure d'institution du plan de quartier s'accompagne d'un remembrement foncier, de telle sorte que le parcellaire permette une localisation judicieuse des constructions.

Dans le canton du Vaud, afin d'opérer une péréquation des plus-values et moins-values provoquées par un nouveau zonage, la technique du remembrement foncier a été utilisée. Dans le périmètre visé, est distingué les parties non constructibles et celle constructibles. Un

⁶⁸ Article 18, n° 2, Loi de Bases de la Politique d'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme

⁶⁹ Décret-loi n° 380/99 DU 22 septembre 1999

remembrement permet de redistribuer, entre les propriétaires, des parcelles nouvellement formées entre lesquelles la plus-value due à la constructibilité est répartie proportionnellement à la valeur qu'avait chaque parcelle dans l'état précédent. « La pratique a toutefois révélé que la procédure était très rarement utilisée : elle est longue et coûteuse, et le remembrement est à coordonner avec la procédure de planification » (MOOR P. & DONZEL V., 1999, p. 313).

2.7.4. La renonciation à la mesure restrictive

Comme en Belgique, la collectivité a toujours la possibilité de révoquer la mesure restrictive, ce qui fait tomber son obligation d'indemnisation. Toutefois, cette faculté lui est interdite lorsque la révocation a pour effet de remettre en vigueur un régime antérieur contraire aux exigences de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire⁷⁰.

⁷⁰ Exemple : lorsque le plan d'affectation comprend des zones à bâtir surdimensionnées.

ANNEXE 3. L'INDEMNISATION DES SERVITUDES D'URBANISME EN REGION WALLONNE : L'ACTUEL ARTICLE 70 (ET 71) DU CWATUP

1. L'INDEMNISATION DIRECTE

1.1. Conditions

Le droit à indemnisation est subordonné à des conditions précises.

Il faut que :

- Un plan d'aménagement entraîne ;
- Une interdiction de bâtir ou de lotir ;
- Que celle-ci mette fin à l'usage auquel un bien est affecté ou normalement destiné ;
- Au jour précédant l'entrée en vigueur dudit plan ;
- Et que le dommage ainsi créé soit certain, actuel et objectivement déterminable⁷¹.

1.1.1. Interdiction de bâtir ou de lotir

Le lotissement ou la construction d'un terrain doit être rendue impossible par le nouveau plan. Par « bâtir », seuls les actes et travaux relatifs à la construction ou au placement d'installations fixes au sens de l'article 84, §1, 1° du CWATUP. Le champ d'application de l'indemnisation des moins-values est donc limité - essentiellement pour des raisons budgétaires. Aucune indemnisation ne sera due si le contenu du plan ne fait qu'interdire l'un des autres actes et travaux soumis à permis d'urbanisme c.-à-d. ceux visés par l'article 84, §1, 2° à 14° ou tous autres actes et travaux légalement soumis à permis d'urbanisme en vertu d'un règlement d'urbanisme (DELNOY M., 1998, p. 113).

Pour qu'il y ait indemnisation, il faut qu'il y ait réellement interdiction de bâtir ou de lotir. Toutefois, il est 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 en déduire qu'aucun terrain n'est frappé d'une interdiction totale de bâtir, il n'y a qu'un pas. Les tribunaux n'ont cependant pas suivi cette thèse et ont estimé que l'interdiction de bâtir ou de lotir ne devait *pas être totale* pour donner lieu à indemnisation. La jurisprudence⁷² estime que l'article 70 n'impose nullement que l'interdiction de bâtir soit absolue, mais qu'elle mette fin à l'usage auquel un bien est affecté ou normalement destiné (RIGUELLE, 1998, p. 112).

1.1.2. Interdiction résultant d'un plan d'aménagement

Le droit à indemnité n'est ouvert que lorsque l'interdiction de bâtir ou de lotir résulte d'un plan d'aménagement revêtu de la *force obligatoire*⁷³ et valeur réglementaire tel qu'un plan de secteur. Ainsi, toute l'interdiction émane du SDER, d'un schéma de structure communal ou d'un règlement d'urbanisme n'ouvre un droit à indemnisation. De même, le refus de permis

⁷¹ Article 70 CWATUP

⁷² Cass., 9 mai 1985, *Pas.*, 1985 ; Liège, 18 janvier 1989, *Amén.*, 1989, p.30 ; Bruxelles, 8 nov. 1994, *Res. Jur. Imm.*, 1996, p. 121

⁷³ Cass. 9 novembre 1990, *Pas.*, 1991, p. 254

que n'impose pas le plan mais la seule appréciation discrétionnaire de l'administration ne donne pas lieu à indemnisation sur base de l'article 70⁷⁴.

1.1.3. Cessation de l'affectation

L'interdiction de bâtir, après de nombreuses hésitations, ne doit pas être totale pour donner lieu à indemnisation⁷⁵. Ainsi, il a été jugé que l'interdiction de bâtir une maison d'habitation dans une zone agricole d'intérêt paysager au plan de secteur peut en principe être une interdiction au sens de l'article 37⁷⁶, al. 1 de la loi organique de 1962, bien que la construction de bâtiments rattachables à l'agriculture soit possible dans cette zone. Il suffit que l'interdiction de bâtir mette fin à l'usage auquel un bien est *affecté ou normalement destiné*.

Le demandeur d'indemnité doit prouver que le bien était, avant l'entrée en vigueur du plan litigieux, susceptible d'être bâti : son affectation existante ou sa destination normale était bien de recevoir un lotissement, une construction ou une installation fixe.

g) L'affectation existante

La notion d'affectation existante peut être « assimilée à la notion de situation existante à laquelle on se réfère dans le cadre de l'établissement des plans d'aménagement » (LOUVEAUX B., 1999, p. 489). Elle recouvre l'affectation existante en fait et en droit.

L'affectation en fait concerne l'usage qu'il est fait du bien ainsi que de ses potentialités. Différents indices peuvent être révélateurs : prix d'acquisition important, acquisition par une société immobilière, aménagement par le propriétaire, construction existante sur le terrain, terrain au contraire depuis longtemps utilisé à des fins agricoles (pâtures), nature du sol, absence de toute concrétisation de l'intention de lotir, ... (RIGUELLE, 1998, p. 113)

L'affectation de droit découle des actes juridiques qui déterminent les usages légalement autorisés d'un bien. Il peut s'agir d'actes de police d'urbanisme et de l'aménagement du territoire (dispositions des plans d'aménagement, des permis d'urbanisme ou de lotir non périmés), ou d'autres polices administratives (la protection des monuments et sites par exemple).

« Il convient donc de vérifier si l'affectation existante en fait ou en droit a été modifiée par l'effet du plan d'aménagement duquel résulte l'interdiction de bâtir ou de lotir et non par l'effet d'une autre mesure administrative préexistante » (LOUVEAUX B., 1999, p. 490).

h) Destination normale du bien

La notion de « destination normale » du bien frappé d'une moins-value en raison d'une interdiction de bâtir ou de lotir n'a pas été définie par le législateur. Les travaux préparatoires, la doctrine et la jurisprudence l'ont assimilée à celle de terrain à bâtir.

La jurisprudence dégage trois conditions objectives qui qualifie un bien terrain à bâtir :

- Etre apte techniquement à la construction ;
- Etre voisin d'autres habitations ou d'autres terrains à bâtir ;
- Etre situé le long d'une voirie équipée.

⁷⁴ « Exposé des motifs », in Projet, p. 13

⁷⁵ Cass. 9 mars 1985, R. N. B., p. 455

⁷⁶ Actuellement l'article 70 du CWATUP

Des critères supplémentaires ont été dégagés afin de prouver que l'existence d'un dommage. Il s'agit :

- Du bon aménagement des lieux ;
- L'incidence du prix d'acquisition du terrain ;
- L'intention de destiner le terrain à la construction.

Pour davantage de précisions sur ces critères, nous vous renvoyons au point 1.6.2.1 du deuxième chapitre du rapport.

1.1.4. L'usage auquel il est mis fin doit être celui au jour précédant l'entrée en vigueur du plan

Nous devons apprécier l'affectation et la destination normale du bien la veille de l'entrée en vigueur du plan⁷⁷.

1.1.5. L'interdiction doit causer un dommage certain, actuel et objectivement déterminable

Selon les travaux préparatoires, le droit à l'indemnisation est limité au cas de dommage certain, actuel et objectivement déterminable. Ainsi, tout dommage incertain, futur et subjectif est exclu, tout comme la valeur spéculative du bien. Il s'agit d'éviter l'octroi d'une indemnité à celui qui n'aurait de toute façon, quel que soit le contenu du plan, jamais eu le souci de mettre en œuvre l'usage du bien que le plan litigieux compromet désormais. C'est pourquoi le législateur a énuméré exhaustivement les cas ouvrant un droit à indemnisation. Ainsi, le droit à l'indemnisation ne peut naître que dans trois cas :

- Du fait de la vente du bien ;
- De la délivrance d'un refus de permis d'urbanisme ou de lotir ;
- De la délivrance d'un certificat d'urbanisme négatif.

Tant que l'un de ces éléments ne survient pas, le demandeur d'indemnité ne peut mettre en œuvre l'article 70 du CWATUP.

i) Vente du bien

Le droit à l'indemnisation ne s'ouvre qu'en cas de vente du bien publique ou privée subissant la moins-value. Ainsi, sont exclues les mutations sous forme d'apport en société ou par donation et succession et les expropriations. Ceci est logique dans la mesure où le dommage qui en résulte n'est pas nécessairement certain, actuel et objectivement déterminable. Toutefois, si un dommage résulte d'une telle mutation, une réparation est encore possible en vertu de l'article 11 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat (réparation pour dommages exceptionnels).

j) Refus d'un permis d'urbanisme ou de lotir

La décision de refus du permis d'urbanisme ou de lotir ouvre un droit à l'indemnisation au titre de l'article 70 du CWATUP. Toutefois, les décisions de refus doivent se fonder sur l'interdiction de bâtir ou de lotir résultant du plan d'aménagement.

k) Certificat d'urbanisme négatif

La délivrance d'un certificat d'urbanisme négatif crée un droit à l'indemnisation. Il existe deux types de certificats : n° 1 et n° 2. Une grande partie de la jurisprudence⁷⁸ estime qu'une

⁷⁷ Bruxelles, 30 juin 1995, Somm., Ph. BOUILLARD, Aménagement-Environnement, 1995/4, pp. 276-277

⁷⁸ Civ. Liège, 28 mars 1997, Amén. 1998/1, p. 77

action en indemnisation au titre de l'article 70 du CWATUP, fondée sur la délivrance d'un certificat d'urbanisme négatif, n'est recevable que s'il s'agit d'un certificat d'urbanisme n° 2. Ce dernier indique dans quelle mesure et à quelles conditions un projet d'actes ou de travaux relatifs à un bien est susceptible d'être agréé. Le certificat d'urbanisme n° 1, quant à lui, ne se limite qu'à indiquer les prescriptions réglementaires d'urbanisme applicables à un bien déterminé, sans faire référence à un projet de construction susceptible d'être agréé par l'administration. Il ne contient aucune appréciation quant à un projet éventuel sur un bien. Dès lors, seul un certificat d'urbanisme n° 2 peut être positif ou négatif.

Pour une autre partie de la jurisprudence, une demande en indemnisation peut être intentée dès la délivrance d'un certificat d'urbanisme n° 1, lorsqu'il établit de manière certaine et définitive la limitation de l'utilisation des parcelles par application du plan de secteur et qu'aucun élément ne permet de croire que le demandeur pourrait obtenir une dérogation à cette limitation.

1.2. Les exceptions à l'obligation d'indemnisation

A ce sujet, nous vous renvoyons au point 1 du chapitre II du rapport.

A noter que le montant de l'indemnité peut être diminué, voire supprimé, si l'auteur du plan arrive à prouver que le demandeur d'indemnité est propriétaire d'autres biens qui, eux, retirent une plus-value de l'entrée en vigueur d'un plan litigieux. Il ne doit pas nécessairement s'agir du même plan. Il y aura une *compensation* entre la moins-value et la plus-value, sans pour autant que le demandeur d'indemnité puisse devenir redevable d'une somme vis-à-vis de l'auteur du plan.

1.3. Les débiteurs

A l'heure actuelle, il n'existe plus que des plans d'aménagement au niveau régional et communal. Dès lors l'article 70 ne rend débitrice d'indemnité, suivant le cas, que la Région et la commune. Le débiteur de l'indemnité est donc l'autorité qui a adopté le plan, à savoir, la Région ou la commune.

Cependant, l'indemnisation pour dépréciation causée par l'entrée en vigueur d'un plan communal d'aménagement est à charge exclusive de la commune dans l'hypothèse où le plan a été établi à l'initiative de et par le conseil communal.

1.4. Calcul de l'indemnisation

Article 70 : (...) La diminution de valeur, qui est prise en considération pour l'indemnisation, est 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 supportés par l'ayant droit à l'indemnité avant l'entrée en vigueur du plan et, d'autre part, la valeur du bien au moment où naît le droit à l'indemnisation après l'entrée en vigueur du plan. Seule la diminution de valeur résultant du plan peut être prise en considération pour l'indemnisation.

(...)

Toutefois, la diminution de la valeur du bien résultant de l'interdiction de bâtir ou de lotir est subie sans indemnité jusqu'à concurrence de vingt pour cent de cette valeur.

L'indemnité est réduite ou refusée si et dans la mesure où il est établi que le demandeur est propriétaire en Région wallonne d'autres biens qui tirent avantage de la mise en vigueur d'un plan d'aménagement ou de travaux exécutés aux frais des pouvoirs publics (...).

Ces principes peuvent se traduire par la formule suivante :

$$I = VN - VR - (VN/5) - PV$$

où

I : le montant de l'indemnité ;

VN : la valeur du bien au moment de l'acquisition et actualisée au jour où naît le droit à l'indemnisation ;

VR : la valeur du bien après l'entrée en vigueur du plan et calculée au jour où naît le droit à l'indemnisation ;

PV : le montant des plus-values dont le propriétaire bénéficie sur d'autres biens.

(RIGUELLE, 1998, p. 125)

L'indemnité ne correspond pas exactement à la diminution de valeur du bien telle qu'elle découle de l'entrée en vigueur du plan.

1.4.1. Le calcul de la diminution de valeur

La diminution de valeur qui est prise en considération pour l'indemnisation est :

Valeur actualisée du bien au moment de l'acquisition	+	Charges et frais avant l'entrée en vigueur du plan	-	Valeur du bien après l'entrée en vigueur du plan
--	---	--	---	--

Le Gouvernement a déterminé les modalités de fixation des valeurs aux articles 260 et 261 CWATUP. L'article 260 a toutefois été déclaré illégal par la Cour de cassation⁷⁹ « dans la mesure où il stipule que la valeur vénale est fixée par un fonctionnaire et qu'il implique que l'appréciation du fonctionnaire s'impose tant à l'ayant droit à l'indemnité qu'au juge » (DELNOY, 1998, p. 117). En outre, le juge se voyait dessaisi de son pouvoir d'appréciation de la parcelle. Dès lors, l'article 260 étant écarté, le droit commun de l'expertise est d'application.

Seule la diminution de valeur résultant du plan litigieux peut être prise en considération.

Que représente ces valeurs ?

La valeur du bien au moment de l'acquisition est :

- Soit le montant qui a servi de base à la perception des droits d'enregistrement (en cas de vente) ou de succession (en cas d'acquisition par héritage) sur la pleine propriété du bien ;
- Soit, à défaut de pareille perception, la valeur vénale du bien en pleine propriété le jour de son acquisition.

La valeur du bien au moment de la naissance du droit à indemnité après l'entrée en vigueur du plan est :

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

Les frais et les charges peuvent être comptés dans la valeur initiale du bien à la condition d'avoir été réellement supportés par l'ayant droit à l'indemnité. Il s'agit notamment des droits

⁷⁹ Cass., 1^{er} octobre 1992, JLMB, 1993, pp. 331-347

Cass, 18 juin 1998

d'enregistrement, des frais d'acte, des frais afférents aux études concernant la situation urbanistique du bien ou de sa mise en valeur, des frais de délivrance du certificat d'urbanisme, de l'étude d'un projet de lotissement, ...

L'actualisation de la valeur du bien se réalise par son indexation selon la formule prévue à l'article 261 CWATUP.

Art. 261. 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 et 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 détermine à partir des indices officiels, l'indice moyen à prendre en considération pour chaque année.

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 34 (*lire article 70, al. 1er*).

Ce problème d'actualisation pose un problème sur le plan pratique. Les jugements ne seront jamais rendus dans le courant du mois civil au cours duquel l'affaire aura été plaidée. Il faudrait donc que les tribunaux vérifient, au moment du prononcé, si l'indice utilisé par les parties n'a pas varié.

Un fonctionnaire désigné par le Directeur général de l'Administration de la TVA, de l'Enregistrement et des Domaines⁸⁰ détermine la valeur vénale du bien sur demande du redevable de l'indemnité. Toutefois, en cas de contestation, elle est déterminée conformément aux articles 112 à 120 et 122 du Code des droits de succession.

A noter que certains tribunaux⁸¹ ont considéré cette disposition comme illégale. L'Administration était à la fois juge et partie et, en ce que, dans le second cas, ce pouvoir administratif s'immisçait dans le pouvoir judiciaire. Toutefois, en cas de contestation, nous observons, à la lecture des articles du Code des droits de succession, qu'il apparaît que le pouvoir judiciaire peut désigner suivant les exigences du cas, un ou trois experts⁸². Cependant, la décision des experts fixant la valeur du bien n'est susceptible d'aucun recours. Le fonctionnaire ou la partie qui la conteste peut uniquement demander la nullité de l'expertise pour contravention à la loi, erreur matérielle ou violation des formes substantielles⁸³. Le contrôle judiciaire est donc réel mais pas suffisant.

L'article 260, §2 du CWATUP a donc pour effet de soustraire aux cours et tribunaux les contestations relatives à la valeur vénale des biens frappés d'une interdiction de bâtir ou de lotir, par suite de l'entrée en vigueur d'un plan d'aménagement et de leur retirer le pouvoir de fixer le montant de l'indemnité correspondant à la diminution de valeur du bien. La Cour de Cassation a déclaré que l'alinéa 2 de l'article 260, §2 était illégal au motif que cet alinéa soustrait à la compétence des cours et tribunaux le pouvoir de fixer, en cas de contestation, le montant de l'indemnité⁸⁴.

⁸⁰ Article 260, §2 CWATUP

⁸¹ Civ. Termonde, 19 mars 1981, J. T., p. 429 ; Civ. Bruxelles, 12^e ch., 17 juin 1981

⁸² Article 114 du Code des droits de succession

⁸³ Article 120 du Code des droits de succession

⁸⁴ Cass., 1 octobre 1992, Région wallonne c/ De Clerck et autres

1.4.2. La règle des 20 %

Après avoir calculé la diminution de valeur, on applique la règle dite « des 20% ».

Cette règle fait l'objet de nombreuses interprétations. Les premiers commentaires de l'article 70 estimait qu'aucune indemnisation n'était due tant que le préjudice n'atteignait pas 20%⁸⁵.

Par la suite, certains auteurs ont pensé que l'arrêté royal du 24 octobre 1978⁸⁶ avait résolu la question et avait opté pour l'indemnisation à concurrence de 80% de toute moins-value. L'arrêté royal est toutefois muet sur la question. La jurisprudence semble opter pour cette solution⁸⁷.

Si on choisit cette deuxième solution, différentes interprétations de l'article 70, al. 5 sont encore possible.

Art. 70, al. 5 : La diminution de valeur du bien résultant de l'interdiction de bâtir ou de lotir doit être subie sans indemnité par l'ayant droit à l'indemnité jusqu'à concurrence de 20% de cette valeur.

Le texte parle de 20% de cette valeur. En d'autres termes, les 20% ne sont certainement pas à calculer sur le montant de la diminution de valeur (1^{ère} interprétation). Reste toutefois à déterminer ce qu'il y a lieu d'entendre par « valeur de l'immeuble » : est-ce la valeur initiale actualisée (2^{ème} interprétation) ou la valeur résultant du plan (3^{ème} interprétation)?

Exemple : Suite à une révision du plan de secteur, un terrain à bâtir passe en zone agricole. Sa valeur d'acquisition (actualisée et majorée) était de 100. Elle passe à 65 du fait de l'entrée en vigueur du plan. Si nous reprenons les trois interprétations, l'ayant droit à l'indemnité doit recevoir :

- 1^{ère} interprétation : 28 (100-65=35 ; 35-7 (20% de 35)=28)
- 2^{ème} interprétation : 15 (100-65 =35 ; 35-20 (20% de 100)=15)
- 3^{ème} interprétation : 22 (100-65=35 ; 35-13 (20% de 65)=22)

(DELNOY, 1998, p. 118)

Les décisions adoptent différentes interprétations⁸⁸ mais pour le plus grand nombre, la deuxième interprétation est utilisée⁸⁹. Une précision du texte wallon s'avère tout de même nécessaire.

Remarquons qu'en Région flamande, le texte est plus clair. Il est prévu que l'indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale s'élève à 80% de la moins-value. A cela, s'ajoute l'exception selon laquelle si la moins-value ne dépasse pas 20% de la valeur du bien au moment de l'acquisition, aucune indemnisation n'est due.

1.5. Procédure et délais d'action (article 71)

Les demandes d'indemnisation des moins-values sont, quel que soit leur montant, de la compétence des tribunaux de première instance. Il n'y a pas de phase administrative préalable.

Un problème de compétence pourrait se poser. En effet, le législateur wallon s'est estimé compétent pour régler la compétence judiciaire et l'appel du jugement alors qu'il s'agit d'une matière fédérale. Toutefois, cela serait admissible par la nécessité de rassembler dans le même texte, que l'on veut lisible, les règles de fond et de procédure relatives à une

⁸⁵ Boucquey Y., *Aménagement*, 1978, n°3, p.1

⁸⁶ Arrêté royal portant exécution de l'article 37, al. 2 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, 24/10/1978, M. B. 17/11/1978

⁸⁷ Bruxelles, 17 septembre 1970, J.T., 1970, p. 611 ; Civ. Verviers, 8 décembre 1981, J.L., 1982, p. 212

⁸⁸ Civ. Verviers, 8 décembre 1981, J.L., 1982 (1^{ère} interprétation)

⁸⁹ Liège, 24 mars 1994, *Amén.*, 1994/3, p. 204

indemnisation qui est de compétence régionale puisque l'incidence sur la compétence fédérale serait sans doute marginale.

Les actions sont prescrites :

- Un an à dater de la vente du bien ;
- Un an à dater de la décision du refus du permis de bâtir ou de lotir ;
- Un an à dater de la délivrance du certificat d'urbanisme.

Dans tous les cas, les actions ne pourront être entamées lorsque le plan d'aménagement est entré en vigueur depuis plus de 10 ans ou 15 ans (dans l'hypothèse de l'article 68, al. 4 – droit à une indemnité lorsque l'expropriation n'a pas été réalisée dans les 10 ans à dater de l'approbation du plan).

La prescription ne court qu'à partir du moment où le plan d'aménagement a force obligatoire.

Dorénavant, il convient non seulement d'exercer l'action dans le délai d'un an qui prend cours le jour de la naissance du droit mais il faut encore l'exercer dans le délai de 10 ans qui prend cours à la date de l'entrée en vigueur du plan d'aménagement.

2. L'INDEMNISATION INDIRECTE

2.1. La compensation

Pour le calcul de l'indemnité due suite à une moins-value due à un plan d'aménagement, le juge devait prendre en compte les éventuels plus-values dont auraient bénéficié d'autres terrains appartenant au demandeur d'indemnité⁹⁰. Afin d'améliorer l'efficacité de cette compensation, l'avant-projet d'optimalisation du CWATUP a prévu, comme l'a fait la Région flamande, que le demandeur devra, dans les 6 mois de l'introduction de son dossier de demande d'indemnisation déposer un état précisant si, la veille de l'entrée en vigueur du plan, ils étaient ou non en possession d'autres terrains bâtis ou non ou détenaient des actions d'une société ayant pour objet principal la gestion de biens immobiliers.

Par ailleurs, dans la pratique, des négociations entre pouvoirs publics et propriétaires en vue de régler l'indemnisation autrement que par le seul paiement d'une somme d'argent ont lieu. « Cela se fait généralement par la révision du plan non pas pour redonner nécessairement une constructibilité là où elle a été supprimée par le plan, mais ailleurs. De même, l'obtention des autorisations administratives nécessaires à la réalisation d'un projet peut être officieusement assujettie à la renonciation à demander des indemnités pour moins-values » foncières (HAUMONT F., 1999, p. 87).

2.2. L'exonération du paiement

Le législateur a donné au pouvoir débiteur de l'indemnité une autre possibilité d'indemnisation : la modification du plan, source de la moins-value et le rachat de la parcelle dévaluée.

2.2.1. Révision du plan d'aménagement

Comme alternative à l'indemnisation directe, le Gouvernement a la possibilité, même en cas de transfert de propriété, adopté un arrêté motivé, qui décide ou autorise la modification du plan d'aménagement dans le but de rendre au bien l'affectation qu'il avait au jour précédant l'entrée en vigueur du plan⁹¹. A noter que le texte précise « décide ou autorise ». Dès lors, il

⁹⁰ Article 70, alinéa 6, CWATUP

⁹¹ Article 70, alinéa 7, CWATUP

suffirait que le Gouvernement décide une modification du plan d'aménagement sans même aller plus loin pour échapper ainsi à l'indemnisation des moins-values.

2.2.2. Rachat d'une parcelle située dans un lotissement (art. 70, alinéa 8)

Au lieu de verser une somme couvrant partiellement le dommage au propriétaire lésé, la Région ou la commune peut préférer le rachat du bien grevé de la moins-value lorsque à cause d'un plan d'aménagement, une personne se voit refuser un permis de bâtir. Cette possibilité ne vaut donc que pour les interdictions de bâtir et non pour celles de lotir.

Le rachat s'effectue au prix (charges et frais compris) auquel la personne a acheté sa parcelle.

Toutefois, si la personne n'est propriétaire que de cette parcelle, il pourra forcer la Région ou la commune à lui racheter sa parcelle, en signifiant cette volonté par lettre recommandée dans les 12 mois de la publication du plan. À dater de sa lettre recommandée, la Région ou la commune dispose d'un délai de 12 mois pour lui racheter sa parcelle.

ANNEXE 4. LE REMEMBREMENT LÉGAL DES BIENS RURAUX

Le remembrement des biens ruraux n'est pas pratiqué qu'en Belgique. Il l'est dans d'autres pays d'Europe, à savoir la France, les Pays-Bas ou encore en Allemagne.

Selon l'article 1^{er} de la loi relative au remembrement légal des biens ruraux, le remembrement des biens ruraux tend à constituer des parcelles continues, régulières jouissant d'accès indépendants, et aussi rapprochées que possible du siège de l'exploitation. En outre, il peut être accompagné de la création et de l'aménagement de chemins et voies d'écoulement d'eau, et de travaux d'assèchement, d'irrigation, de nivellement et de défrichement⁹². L'attribution des parcelles aux propriétaires et aux exploitants se fait autant que possible de manière à ce que le remembrement de la propriété et celui de l'exploitation soient parallèles.

1. LES ORGANES COMPÉTENTS EN MATIÈRE DE REMEMBREMENT LÉGAL DE BIENS RURAUX

La décision de procéder à un remembrement revient aux Gouvernements et aux ministres régionaux compétents.

Après une enquête préalable⁹³, le Ministre de l'agriculture décide s'il est utile ou non de procéder au remembrement⁹⁴. Un comité de remembrement de sept membres est ensuite institué. Ce comité délibère et statue sur tout ce qui concerne l'exécution du remembrement. C'est donc le comité qui dirige les opérations de remembrement.

Le comité est assisté d'une commission consultative, qui émet des avis à la demande du comité ou lorsque la loi l'impose.

Le comité est aussi assisté par la Région wallonne⁹⁵. Elle lui prête son concours en vue notamment de l'établissement des documents prévus par la loi. Elle contrôle également les opérations des auteurs de projets, des entrepreneurs et des techniciens chargés, par le comité, d'études de travaux ou de mission à exécuter en vertu des dispositions de la loi de 1970. Elle ouvre un compte pour l'activité de chaque comité et met à sa disposition les crédits nécessaires pour l'exécution des travaux et pour toutes autres dépenses que nécessite l'exécution des opérations de remembrement, dans les limites de ses disponibilités. Elle est aussi comptable des dépenses et des recettes décidées par le comité.

2. LES OPÉRATIONS DE REMEMBREMENT

2.1. Les formalités préalables au remembrement

Après consultation du Ministre de l'aménagement du territoire, le Ministre de l'agriculture peut décider qu'il soit procédé à une enquête sur l'utilité du remembrement de l'ensemble des biens qu'il délimite provisoirement.

⁹² Article 1^{er}, Loi du 22 juillet 1970 relative au remembrement des biens ruraux, M.B. 4/09/1970

⁹³ Article 5 de la loi du 22 juillet 1970

⁹⁴ Article 11 de la loi de 22 juillet 1970

⁹⁵ Article 14 de la loi

2.2. Le bornage du périmètre du bloc

Le bornage du périmètre du bloc, c'est-à-dire de l'ensemble des parcelles bâties ou non bâties ainsi que les chemins et voies d'écoulement d'eau, qui font partie du remembrement⁹⁶, n'est pas obligatoire et peut être total ou partiel. Toutefois, il permet de déterminer chaque apport et éviter des contestations durant ou après les opérations de remembrement.

En cas de bornage, le plan de bornage est notifié par lettre recommandée à la poste aux propriétaires des parcelles situées de part et d'autre du périmètre et faisant l'objet de ce bornage⁹⁷.

2.3. L'apport ou la classification

Les deux pôles entre lesquels se joue le remembrement sont d'une part la fixation de l'apport déterminé et en superficie et en valeur, et d'autre part, l'attribution des parcelles.

La classification a pour but, pour chaque propriétaire, d'établir un inventaire précis de la valeur culturale et d'exploitation de chaque parcelle et de l'ensemble des parcelles qui constituent son apport dans le remembrement⁹⁸.

Le classement des terres se fait selon :

- La valeur culturale d'une terre qui se déduit de son potentiel naturel de production. Elle est fonction des caractéristiques internes du sol.
- La valeur d'exploitation qui est déterminée en fonction de facteurs extérieurs, indépendants du profil pédologique, qui facilitent l'exploitation du sol ou la rendent moins facile. Ces facteurs sont par exemple l'exposition du terrain, l'inclinaison, l'accessibilité, le relief, ...

Les éléments qui n'ont pas un caractère constant et qui sont étrangers à la valeur culturale et d'exploitation des terres (bâtiments, clôtures, arbres isolés, servitude de passage, droit d'usage, ...) sont considérés comme des plus-values ou des moins-values et sont estimés séparément après l'attribution des nouvelles parcelles⁹⁹.

2.4. Le relotissement¹⁰⁰

1) A l'égard des propriétaires et usufruitiers

Comme prévu à l'article 28 de la loi, l'attribution aux propriétaires et aux usufruitiers se fait de manière à leur attribuer autant que possible des parcelles d'une valeur globale proportionnellement égale à celle des parcelles qu'ils possédaient avant le remembrement, compte tenu de la valeur tant des terres détachées du bloc que de celles qui y ont été incorporées ultérieurement à la suite de l'exécution des travaux et compte tenu de la valeur des chemins, des voies d'écoulement d'eau et des ouvrages connexes à attribuer au domaine public ou à soustraire de celui-ci.

Si une telle équivalence ne peut pas être atteinte sans un appoint ou une ristourne en espèces, une soulte est allouée. Elle ne peut dépasser 5% de la valeur en parcelles qui aurait dû leur être attribué, sauf accord écrit de ces derniers. Dans ce cas, la soulte peut donc représenter la valeur entière de leurs parcelles.

⁹⁶ Article 3 de la loi

⁹⁷ Article 18 de la loi

⁹⁸ Article 19 de la loi

⁹⁹ Article 20 de la loi

¹⁰⁰ Cette notion n'a pas le même sens que celle en matière d'aménagement du territoire.

Le principe de base est d'essayer d'atteindre une équivalence entre les parcelles apportées par les propriétaires et usufruitiers et les parcelles qui leur sont attribuées, équivalence qui s'exprime en valeur culturale et d'exploitation des parcelles.

En ce qui concerne le problème du droit d'enregistrement, il faut remarquer que cela ne constitue pas un détournement de ce droit puisque le procédé de droit administratif du remembrement est appliqué en lieu et place du procédé de droit civil.

m) A l'égard des exploitants

La répartition des parcelles se fait de manière à attribuer autant que possible à chaque exploitant des terres de même qualité, de même superficie et propre aux mêmes cultures. Une indemnité pour perte de jouissance est due à l'exploitant lorsque la valeur globale des parcelles qui lui sont attribuées est proportionnellement inférieure à 2% au moins à la valeur globale de ses anciennes parcelles, compte tenu de la valeur tant des terres détachées du bloc que de celles qui y ont été incorporées ultérieurement, ainsi que de la valeur des chemins, des voies d'écoulement d'eau et des ouvrages connexes à attribuer au domaine public ou à soustraire de celui-ci¹⁰¹.

2.5. L'exécution des travaux de remembrement

Les principes qui régissent l'exécution des travaux sont les suivants :

- A l'intérieur du bloc, le comité de remembrement ne doit pas procéder à l'expropriation pour la création ou l'amélioration des chemins et voies d'écoulement d'eau ; il exécute les travaux nécessaires et les propriétaires et exploitants sont dédommagés via la technique du relotissement. Pour les travaux à l'extérieur du bloc, si aucun accord n'intervient, le comité peut recourir à l'expropriation¹⁰².
- Personne ne peut s'opposer à l'exécution des travaux d'utilité privée et d'utilité publique, même pas lorsque ceux-ci se font sur la propriété privée. De plus, toute personne qui s'opposerait de manière illégitime à ces travaux pourrait se voir condamner à des dommages et intérêts.
- Une indemnité pour dégâts causés par l'exécution des travaux est prévue. Ces dégâts englobent les dégâts aux cultures, l'entrave à la jouissance des terres et les dégâts consécutifs à la démolition de biens immeubles.

2.6. L'acte de remembrement

Lorsque les plans et les tableaux de relotissement sont arrêtés, le Comité procède au bornage définitif des nouvelles parcelles et charge le Comité d'acquisition d'immeubles de la passation de l'acte de remembrement.

L'acte de remembrement forme titre pour la propriété, les droits réels et les droits de créance dont il règle le sort.

L'occupation des nouvelles parcelles se fait aux dates et conditions fixées dans l'acte de remembrement.

En pratique, l'entrée en possession des nouvelles parcelles intervient souvent sur une base amiable avant la passation de l'acte. Toutefois, il va de soi que le remembrement ne sort juridiquement ses effets qu'après la transcription de l'acte (HEYERICK M., 1986, p. 48).

¹⁰¹ Article 29 de la loi

¹⁰² Article 25 de la loi

3. LES INDEMNITÉS PRÉVUES PAR LA LOI

3.1. La soulte

Chaque propriétaire et usufruitier qui reçoit des terres d'une valeur globale supérieure à son apport rectifié, est redevable d'une soulte envers le comité de remembrement ; inversement le comité doit payer une soulte à tout propriétaire et usufruitier qui se voient réattribuer des terres d'une valeur globale inférieure à son apport rectifié. Cette soulte ne peut dépasser, pour le propriétaire ou usufruitier, 5% de la valeur des parcelles qui aurait dû leur être attribuée, sauf accord écrit de ces derniers¹⁰³.

Seuls les propriétaires et usufruitiers, qu'ils soient exploitants ou non, ont droit au paiement d'une soulte.

En principe, le total des soultes actives compense le total des soultes passives puisque les valeurs qui n'ont pas été attribuées aux uns l'ont été nécessairement à d'autres.

La soulte constitue une ristourne en espèces. En pratique, on fera référence à la « valeur vénale communément admise dans la région remembrée pour des terres classées en première catégorie » (HEYERICK M., 1986, p. 76) Lors du classement, toutes les terres à remembrer ont été réparties en différentes zones dont la valeur a été attribuée par rapport à celle des terres de première catégorie. Ainsi, pour un terrain de première catégorie qui a reçu 1.000 points dans le cadre d'une valeur de vente moyenne de 400.000 BEF par ha, la valeur d'un seul point sera fixée à 400 BEF.

On ne prend pas en compte la valeur d'avenir, de convenance, d'affectation, qui sont retenues pour fixer l'indemnité en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.

3.2. La perte de jouissance

L'indemnité pour perte de jouissance est due lorsque la valeur globale des parcelles attribuées à un exploitant est proportionnellement inférieure de 2% au moins à la valeur globale de son apport rectifié.

Il s'agit en fait de dédommager l'exploitant de la perte qu'il subit suite au manque à gagner, du fait que ses nouvelles parcelles ont une valeur globale inférieure à celle de son apport. Le calcul de la perte de jouissance est complexe.

En théorie, de nombreux éléments doivent être pris en compte, tels la superficie perdue, la valeur culturale et d'exploitation des terrains perdus, la durée du bail à ferme en cours, éventuellement l'âge de l'exploitant si ce dernier est âgé et sans enfants ou héritiers, etc.

« Pratiquement, le calcul de la perte de jouissance pourrait être établi sur base du revenu net des terres, tel qu'il est fixé en matière d'impôts sur les revenus, tout en tenant compte cependant des correctifs mentionnés ci-dessus, qui sont généralement admis en matière de résiliation de bail à ferme. Généralement ce préjudice est limité à trois années, par référence à la jurisprudence de bail à ferme » (HEYERICK M., 1986, p.77).

¹⁰³ Article 28, alinéa 2 de la loi

3.3. Les plus et moins-values

L'article 19 de la loi impose le classement des terres selon leur valeur culturelle ou d'exploitation, indépendamment de tous éléments étrangers à cette valeur. A côté de cet apport réel attribué à chaque intéressé au moment du classement, certains éléments peuvent, en pratique, influencer cette valeur de base.

La loi a prévu l'attribution de plus ou moins-values afin de déterminer l'apport total concret de chaque propriétaire et usufruitier dans le remembrement. Selon que l'élément envisagé augmente ou diminue la valeur culturelle et d'exploitation, fixée de façon absolue et théorique au moment du classement des terres, les propriétaires et usufruitiers auront droit à une plus ou moins-values.

La valeur des terres n'est donc pas prise en considération pour l'estimation de plus ou moins-values.

Les indemnités pour plus ou moins-values concernent exclusivement les propriétaires et usufruitiers au nom desquels elles sont comptabilisées¹⁰⁴. Elle représente le gain qu'il réalise ou la perte qu'il subit par suite du relotissement dans la valeur culturelle et d'exploitation concrète de ses biens. Elle s'apparente à une indemnité compensatoire qui rétablit l'équivalence entre l'apport global initial concret en valeur culturelle et d'exploitation et la situation nouvelle d'un intéressé, après le remembrement de ses parcelles.

Pour évaluer les plus ou moins-values, le comité de remembrement tiendra, dans chaque cas, compte notamment de l'incidence concrète de l'élément générateur d'une plus ou moins-value sur la valeur culturelle ou d'exploitation de la parcelle envisagée et souvent même de l'ensemble de l'exploitation concernée.

« Il peut dès lors arriver qu'un propriétaire possède, avant le remembrement deux prairies, pourvues chacune d'un point d'eau et que suite au remembrement, ce propriétaire ne se voit attribuer qu'une seule prairie avec un seul point d'eau, mais similaire en qualité aux deux points d'eau qu'il abandonne et répondant aux besoins de l'exploitation remembrée. Il y aura donc compensation entre ces deux plus-values qui ont en fait la même valeur » (HEYERICK M., 1986, p. 78).

En outre, selon les circonstances, un plus ou moins-value pourra être générée par un même élément. Ainsi, un point d'eau a une valeur différente selon qu'il se situe dans une prairie ou dans une terre de culture, ou encore s'il se trouve dans une parcelle éloignée du centre du village, ou sur une terre dont la structure du sol exige beaucoup d'eau ou au contraire est déjà trop humide (HEYERICK M., 1986, p. 78).

Les plus ou moins-values sont portées au compte d'un intéressé, après avoir comparé à ce sujet les parcelles qu'il possédait avant le remembrement et celle qu'il se voit attribuer dans le nouveau lotissement.

3.4. L'indemnité pour dégâts aux cultures

L'article 25 précise que cette indemnité est limitée aux dégâts causés aux récoltes, à la destruction des biens immeubles et à l'entrave dans la jouissance des terres. La perte de superficie est réglée quant à elle via le procédé du relotissement.

¹⁰⁴ Doc. Parl., Chambre, Session 1968-1969, 250/6, Rapport DE SERANNO, p. 51

4. LE CONTENTIEUX DU REMEMBREMENT

Des actions judiciaires prévues par la loi peuvent être intentées contre :

- Le bornage du périmètre du bloc ;
- L'apport et la classification ;
- La contestation relative aux dégâts aux cultures ;
- Les actions relatives au bail à ferme ;
- Le relotissement ;
- La répartition des frais ;
- Le report des droits réels ;
- Les actions postérieures à l'acte de remembrement.

ANNEXE 5. LES PRIMES ET LES AIDES OCTROYES AUX ACTEURS PUBLICS

1. LES OUTILS DE L'AMÉNAGEMENT OPÉRATIONNEL

Les réglementations relatives au développement rural, à la rénovation urbaine, à l'assainissement des sites d'activité économique désaffectés et aux sites d'intérêt régional constituent des outils de maîtrise foncière performants et financièrement intéressants, à disposition des communes (développement rural et rénovation urbaine), des intercommunales et de la région (SIR) ou de tout pouvoir public (SAED).

1.1. Le développement rural et logement

Une opération de développement rural est un « ensemble coordonné d'actions de développement, d'aménagement et de réaménagement entreprises ou conduites en milieu rural par une commune, dans le but de sa revitalisation et de sa restauration, dans le respect de caractères propres et de manière à améliorer les conditions de vie de ses habitants au point de vue économique, social et culturel »¹⁰⁵. Les *communes* sont donc les bénéficiaires de cette aide.

L'opération de développement rural est synthétisée dans un programme communal de développement rural approuvé par le Gouvernement.

1.1.1. Actions subventionnables

En matière de développement rural, les subventions accordées portent sur des investissements corporels et incorporels qui concourent aux objectifs du développement rural. Ils doivent viser à¹⁰⁶ :

- La promotion, la création et le soutien de l'emploi ou d'activités économiques ;
- L'amélioration et la création de services et d'équipement à l'usage de la population ;
- La rénovation, la création et la promotion de l'habitat ;
- L'aménagement et la création d'espaces publics, de maisons de villages et autres lieux d'accueil, d'information et de rencontre ;
- La protection, l'amélioration et la mise en valeur du cadre et du milieu de vie en ce compris le patrimoine bâti et naturel ;
- L'aménagement et la création de voiries et de moyens de transports et communications d'intérêt communal.

En ce qui concerne le logement, la Région peut subventionner les acquisitions et travaux nécessaires à l'amélioration ou à la création de logements c'est-à-dire :

¹⁰⁵ Article 1^{er}, Décret relatif au développement rural, 6 juin 1991, M. B. 03/09/1991

¹⁰⁶ Article 2, *ibid.*

- Acquisition de terrains aux fins de construction de logements ;
- Acquisition de taudis et démolition de ceux-ci afin de dégager les terrains nécessaires à la construction ;
- Acquisition de logements insalubres améliorables et travaux d'amélioration de ceux-ci ;
- Construction de logements neufs sur propriétés communales existantes ou sur des terrains acquis dans le cadre de cette réglementation¹⁰⁷.

1.1.2. Taux de la subvention

Le taux pour les acquisitions et travaux est fixé uniformément à 80%. « Il peut être adapté en fonction des subventions qui peuvent être obtenues en vertu d'autres réglementations de sorte que le taux de la subvention global ne dépasse pas 80% » (MERCIER-NELISSE, 1999, p. 26/1).

1.2. Rénovation urbaine et logement

Il s'agit d'une « action d'aménagement globale et concertée, d'initiative communale, qui vise à restructurer, assainir ou réhabiliter un périmètre urbain de manière à y favoriser le maintien ou le développement de la population locale et à promouvoir sa fonction sociale, économique et culturelle dans le respect de ses caractéristiques culturelles et architecturales propres »¹⁰⁸. Les aides octroyées dans ce cadre sont donc destinées aux *communes*.

1.2.1. Actions subventionnables

La réglementation¹⁰⁹ les limite à :

- La réhabilitation ou la construction de logements;
- La création ou l'amélioration d'équipements collectifs tels que définis par le Gouvernement (voiries, égouts, éclairage public, distribution d'eau, signalisation, ...);
- La création ou l'amélioration d'espaces verts (plantation par exemple);
- La création ou l'amélioration de bâtiments de bâtiments destinés au commerce ou à des activités de service.

Les acquisitions de terrains et d'immeubles nécessaires à l'opération de rénovation sont également subsidiables.

1.2.2. Moyens de mise en œuvre

Ces moyens consistent en :

- Un fonds d'aménagement opérationnel ;
- L'octroi d'une subvention à une commune qui réalise une opération de rénovation urbaine.

Les recettes provenant des biens ayant fait l'objet de cette subvention doivent faire l'objet de réaffectation ou de remboursement :

- En matière de recettes courantes¹¹⁰ (loyers, redevances, ...) : la commune les affecte, dans les proportions de la subvention, à :

¹⁰⁷ Mémento du Logement en Région wallonne, 2000, p. 367

¹⁰⁸ Article 173, CWATUP

¹⁰⁹ Ibid.

- La poursuite de l'opération ;
 - L'octroi d'allocations destinées à compléter les aides régionales au logement ;
 - Des aides financières aux personnes qui rénovent leur habitation dans le périmètre de rénovation ;
 - L'acquisition ou la rénovation d'immeubles compris dans le périmètre de rénovation ;
 - Une autre opération de rénovation sur le territoire communal.
- En matière de ventes : la commune conclut avec la Région une convention relative à la réaffectation de la part de la subvention afférente au bien faisant l'objet d'une convention de vente¹¹¹.

1.2.3. Modes de financement

Le décret du 27 novembre 1997 a créé un « Fonds d'aménagement opérationnel ». Celui-ci est alimenté par les crédits prévus à cet effet au budget régional et par le produit des ventes, revenus, créances, remboursements effectués ou recouverts en application de la législation.

Le montant de la subvention dépend directement de « l'état de besoin » du quartier concerné. Selon que celui-ci est situé ou non dans une zone d'initiative privilégiée de type 2 et 3, les taux de subvention seront fondamentalement différents. Ainsi, pour le logement, les subventions octroyées couvrent 90% des coûts d'acquisitions et des travaux si l'opération se réalise dans une zone d'initiatives privilégiées de requalification des noyaux d'habitat ou dans une zone de quartiers d'initiatives où sont menées des politiques intégrées de revitalisation. Dans les autres zones, le taux est de 75%. Les taux de subventions relatifs aux équipements collectifs, aux espaces verts et aux commerces et activités de service sont repris dans l'Arrêté du 6 décembre 1985 relatif à l'octroi par la Région de subventions pour l'exécution d'opérations de rénovation urbaine¹¹².

Pour pouvoir bénéficier de telles subventions, la commune doit se soumettre à un certain nombre d'obligations, comme par exemple : la constitution d'une commission de rénovation du quartier ; le relogement sur place, pendant les travaux, des personnes concernées ; l'affectation d'une partie (minimum 30%) des logements rénovés ou construits au logement social ; l'affectation des biens immobiliers principalement au logements et équipements collectifs ; la tenue d'une comptabilité spéciale des opérations ; ...

A noter que « en fonction de disponibilités budgétaires de la Région, la commune peut être invitée à solliciter au préalable les subventions qu'il est possible d'obtenir en vertu d'autres réglementations comme par exemple en matière de restauration de bâtiments classés » (MERCIER-NELISSE, 1999, p. 74).

1.3. Revitalisation urbaine

Elle peut être définie comme étant une « action visant, à l'intérieur d'un périmètre défini, l'amélioration et le développement intégré de l'habitat, en ce compris les fonctions de commerce et de service, par la mise en œuvre de conventions associant la commune et le secteur privé »¹¹³.

¹¹⁰ Article 17, Arrêté du Gouvernement wallon du 6 décembre 1985 modifié par l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 novembre 1993 relatif à l'octroi par la Région de subventions pour l'exécution d'opérations de rénovation urbaine, M. B. 20/02/1986

¹¹¹ <http://mrw.wallonie.be/dgatltp>

¹¹² Moniteur belge du 20/02/1986

¹¹³ Article 172 CWATUP

La Région veut ainsi « inciter l'investissement privé à opter pour une localisation urbaine plutôt que suburbaine »¹¹⁴. On veut donc permettre aux *communes* de conclure des accords avec des investisseurs privés aux termes desquels, « si l'investisseur accepte de localiser son investissement en milieu urbain, la commune prend l'engagement de réaliser un certain nombre de travaux visant à l'amélioration générale du cadre environnant l'investissement »¹¹⁵. Une collaboration entre le secteur public et le secteur privé est donc mise sur pied.

1.3.1. Actions subventionnables

Elles concernent :

- Des aménagements du domaine public correspondant à :
 - L'équipement ou l'aménagement en voirie, égout, éclairage public, réseaux de distribution et abords ;
 - L'aménagement d'espaces verts ;
 - L'équipement urbain à usage collectif, tel que défini par le Gouvernement.
- Des honoraires d'auteur de projet concernant les aménagements du domaine public, selon les modalités fixées par le Gouvernement¹¹⁶.

1.3.2. Moyens de mise en œuvre et taux de la subvention

Le Fonds d'aménagement opérationnel, développé ci-dessus, intervient également dans cette opération.

Le taux de subvention est de 100% du coût réel des travaux (honoraires et taxes comprises) à condition toutefois de respecter le principe selon lequel, pour chaque franc pris en charge par la Région, la ou les personnes de droit privé doivent investir deux francs minimum dont au moins un dans une ou plusieurs des opérations suivantes :

- La transformation et l'amélioration d'habitations insalubres améliorables ;
- La transformation d'immeubles en vue d'y aménager des habitations ;
- La démolition d'habitations insalubres non améliorables et la construction d'habitations au même endroit ;
- La construction d'habitations¹¹⁷.

Un dossier de revitalisation urbaine doit être préalablement approuvé par le Gouvernement et il doit être constaté que les travaux réalisés par la personne de droit privé ont atteint un stade irréversible et que les raccordements ont été réalisés. Par irréversibilité, on entend la réalisation du gros œuvre d'une construction nouvelle ou encore celle d'au moins la moitié des investissements privés.

1.4. Rénovation des sites d'activité économique désaffectés

Les sites d'activité économique désaffectés sont le plus souvent situés au cœur même des quartiers destinés à l'habitat ou, à tout le moins, fortement imbriqués dans ceux-ci. Ils peuvent généralement être acquis à des conditions financières extrêmement intéressantes mais leur viabilisation pose néanmoins de sérieux problèmes dans la mesure où les coûts de

¹¹⁴ Mémento du Logement en Région wallonne, 2000, p. 370

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Article 172, §2, Code wallon du logement

¹¹⁷ Article 172, §4, Code wallon du logement

démolition sont souvent fort élevés à cause notamment des précautions à prendre pour préserver le bâti environnant¹¹⁸.

C'est la raison pour laquelle la Région prend entièrement à sa charge les coûts de démolition et de viabilisation des terrains sur lesquels existent de telles friches.

La base légale de cette opération se situe dans les articles 167 à 171 et 453 à 470 CWATUP

1.4.1. Actions subventionnables

Ce sont celles qui « concourent à permettre une réaffectation du bien ou, à tout le moins, à supprimer le chancre qu'il constitue »¹¹⁹. Tous les travaux de démolition sont donc pris en compte de même que les travaux de remise en état de l'enveloppe extérieure. Il s'agit d'un outil utile à la réimplantation de logements et en particulier de logements sociaux dans les noyaux d'habitat

1.4.2. Taux de subvention

- Acquisition

Elle se compose de deux parties :

- 50% de la valeur du site liquidés lors de l'achat ;
- 100% des annuités de remboursement d'un emprunt contracté pour une durée de 20 ans pour couvrir le solde et ce, durant les 5 premières années.

- Travaux

Il est de 100% du coût des travaux, qu'il s'agisse de travaux d'assainissement ou de rénovation.

1.4. Les sites d'intérêt régional¹²⁰

La procédure prévue par les articles 167 à 171 (assainissement des SAED) est extrêmement lourde et longue. On a donc créé ce concept de sites d'intérêt régional.

Il s'agit d'une « législation d'exception » dans la mesure où elle ne peut être appliquée qu'à des biens figurant sur une liste fermée arrêtée par le Gouvernement.

Pour ceux-ci, une procédure raccourcie a été prévue (article 182 §1 CWATUP) qui permet au Gouvernement, au travers d'un seul arrêté :

- De déclarer que le site doit être assaini ;
- D'en définir le périmètre ;
- De décréter l'utilité publique de l'expropriation ;
- De prendre à sa charge les travaux d'assainissement.

2. LES AIDES AUX PERSONNES MORALES

2.1. Aides aux personnes morales autres que les sociétés de logement de service public

¹¹⁸ Mémento du Logement en Région wallonne, 2000, p. 372

¹¹⁹ Ibid.

¹²⁰ Article 182 §1 CWATUP

Arrêté du Gouvernement wallon relatif aux sites d'intérêt régional, 2 avril 1998, M. B. 18/04/1998

2.1.1. Le logement social

Il s'agit de logements destinés à des ménages en état de précarité ou disposant de revenus modestes¹²¹.

n) Textes légaux et réglementaires

- Arrêté du Gouvernement du 11 février 1999 relatif à l'octroi par la Région d'une aide aux personnes morales en vue de l'acquisition, de la réhabilitation, de la restructuration ou de l'adaptation d'un bâtiment améliorable pour y créer un ou plusieurs logements sociaux¹²²
- Arrêté ministériel du 16 mars 1999 portant exécution des Arrêtés du Gouvernement wallon relatif à l'octroi d'une aide aux personnes morales en vue de la création de logements sociaux, de transit, d'insertion et moyens, ainsi que la démolition d'un bâtiment non améliorable¹²³
- Arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 1999 déterminant les critères de salubrité, le caractère améliorable ou non des logements, ainsi que les critères minimaux d'octroi des subventions¹²⁴

o) Conditions générales d'octroi

- Opérations prises en compte

Les aides octroyés sont destinées à l'acquisition, la réhabilitation, la restructuration ou l'adaptation d'un bâtiment améliorable, pour y créer un ou plusieurs logements sociaux destinés à la location¹²⁵.

- Synthèse des conditions d'octroi

Cette aide est réservée à un *pouvoir local* (province, CPAS, commune) et à une *RCA*. L'octroi de la subvention est subordonné à la délivrance d'un certificat d'urbanisme ou d'un permis d'urbanisme¹²⁶.

En outre, certaines conditions relatives au bâtiment (doit être reconnu améliorable), à la location (doit être loué à des ménages en état de précarité ou disposant de revenus modestes, logement loué pendant au moins 30 ans à dater de sa première occupation), aux coûts des logements (3,5 millions BEF pour une maison et 3 millions pour un appartement), le coût des travaux, aux délais (3 ans) et aux logements créés (critères de salubrité¹²⁷) sont à respecter.

En outre, « le pouvoir local doit au préalable s'assurer que la société de logement de service public compétente sur le territoire concerné refuse de bénéficier de l'aide prévue à l'article 54 du Code wallon du logement » (MERCIER-NELISSE, 1999, p. 59). Cette aide est donc accordé à titre subsidiaire aux pouvoirs locaux et aux RCA.

- Montant de la subvention

¹²¹ Article 1^{er}, 9^o, Code wallon du logement

¹²² Moniteur belge du 13/03/1999

¹²³ Moniteur belge du 22/04/1999

¹²⁴ Moniteur belge du 13/03/1999

¹²⁵ article 29, Code du Logement

¹²⁶ Mémento du Logement en Région wallonne, 2000, p. 328

¹²⁷ Critères fixés par le Gouvernement régional dans son arrêté du 11 février 1999 (M.B. du 13/03/1999)

Elle est fixée à 75% du coût d'acquisition et du coût des travaux de réhabilitation, de restructuration ou d'adaptation du bâtiment améliorable.

Elle est portée à 90% des coûts précités pour les bâtiments situés dans un quartier spécifique (SAED, zone d'actions prioritaires, ZIP de type 2, 3 et 4)

Sont exclus du calcul de la subvention :

- Les travaux de finition à l'exception de ceux relatifs aux espaces communs des bâtiments ;
- Les travaux d'aménagement d'abord.

A noter que la subvention n'est octroyée que si les travaux visés ne sont pas pris en charge par les pouvoirs publics en vertu d'autres réglementations (MERCIER-NELISSE, 1999, p. 59).

2.1.2. La démolition de bâtiment non améliorable

Par bâtiment non améliorable, on entend un bâtiment ne respectant pas les critères de salubrité définis par la Région wallonne et qui exigeraient, pour devenir salubres, des travaux dont le coût et l'ampleur dépassent les limites fixées par la Région¹²⁸.

p) Textes légaux et réglementaires

- Arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 1999 relatif à l'octroi par la Région d'une aide aux personnes morales en vue de la démolition d'un bâtiment non améliorable¹²⁹
- Arrêté ministériel du 16 mars 1999 portant exécution des Arrêtés du Gouvernement wallon relatif à l'octroi d'une aide aux personnes morales en vue de la création de logements sociaux, de transit, d'insertion et moyens, ainsi que la démolition d'un bâtiment non améliorable¹³⁰
- Arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 1999 déterminant les critères de salubrité, le caractère améliorable ou non des logements, ainsi que les critères minimaux d'octroi des subventions¹³¹

q) Conditions générales d'octroi

- Opérations prises en compte

Elles concernent l'acquisition et la démolition d'un bâtiment non améliorable afin de permettre la construction de nouveaux logements ou la réalisation d'équipements d'intérêt collectif faisant partie intégrante de l'ensemble de logements¹³².

- Synthèse des conditions d'octroi

Cette aide est réservée aux *personnes morales* tels que les RCA ou encore les intercommunales. Des conditions relatives au bâtiment (doit être reconnu non améliorable) et aux délais sont à respecter (l'ordre de commencer les travaux de démolition doit être donné dans les 12 mois à dater de la notification de l'octroi de la subvention, la fin des travaux devant intervenir dans les 18 mois à dater de cette même notification et la construction de

¹²⁸ Article 1^{er}, 14^o, Code wallon du logement

¹²⁹ Moniteur belge du 13/03/1999

¹³⁰ Moniteur belge du 22/04/1999

¹³¹ Moniteur belge du 13/03/1999

¹³² Article 30, Code wallon du logement

logements ou d'équipements d'intérêt collectif doit être réalisée dans les 5 ans à dater de la fin des travaux de démolition).

- **Montant de la subvention**

Si le demandeur est une *personne morale de droit privé*, la subvention est fixée à 30% du coût d'acquisition et de démolition. La subvention est portée à 45% des coûts précités pour les bâtiments situés dans un quartier spécifique.

Si le demandeur est une *personne morale de droit public*, la subvention est fixée à 60% du coût d'acquisition et de démolition. Elle peut être portée à 90% des coûts précités pour les bâtiments situés dans un quartier spécifique.

Tout comme pour le logement social, la subvention n'est octroyée que si les travaux visés ne sont pas pris en charge par les pouvoirs publics en vertu d'autres dispositions légales ou réglementaires.

2.1.3. Le logement de transit

Ce type de logement est destiné à des ménages en état de précarité ou privé de logement pour des motifs de force majeure¹³³.

r) Textes légaux et réglementaires

- Arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 1999 relatif à l'octroi par la Région d'une aide aux personnes morales en vue de la création de logements de transit¹³⁴
- Arrêté ministériel du 16 mars 1999 portant exécution des Arrêtés du Gouvernement wallon relatif à l'octroi d'une aide aux personnes morales en vue de la création de logements sociaux, de transit, d'insertion et moyens, ainsi que la démolition d'un bâtiment non améliorable¹³⁵
- Arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 1999 déterminant les critères de salubrité, le caractère améliorable ou non des logements, ainsi que les critères minimaux d'octroi des subventions¹³⁶

s) Conditions générales d'octroi

- **Opérations prises en compte**

Les aides sont accordées en vue de la réhabilitation d'un logement améliorable ou la restructuration d'un bâtiment, afin de créer des logements de transit¹³⁷. Par travaux de réhabilitation de logements améliorables, on entend les travaux visant à supprimer une ou plusieurs causes d'insalubrité existantes dans lesdits logements¹³⁸. Quant aux travaux de restructuration, il s'agit de travaux effectués sur un bâtiment dont la vocation initiale n'est pas résidentielle, afin d'y créer un logement¹³⁹.

- **Synthèse des conditions d'octroi**

¹³³ Article 1^{er}, 8°, Code wallon du logement

¹³⁴ Moniteur belge du 13/03/1999

¹³⁵ Moniteur belge du 22/04/1999

¹³⁶ Moniteur belge du 13/03/1999

¹³⁷ Article 31, Code wallon du logement

¹³⁸ Article 1^{er}, 26°, Code wallon du logement

¹³⁹ Article 1^{er}, 27°, Code wallon du logement

Elle est réservée à toute *personne morale de droit public* (RCA, intercommunales par exemple) et aux *organismes à finalité sociale* (Agences immobilières sociales et Association de Promotion du Logement). Certaines conditions relatives au bâtiment (doit être reconnu améliorable), aux ménages et à la location (doivent être en état de précarité ou privé de logement pour des motifs de force majeure), à l'accompagnement social des ménages en vue de favoriser leur transfert vers un logement stable, aux coûts des logements, aux délais et aux logements créés sont à respecter.

- *Montant de la subvention*

La subvention est fixée à 90% du coût des travaux de réhabilitation d'un logement améliorable ou de restructuration d'un bâtiment. Elle est portée à 100% si les bâtiments sont situés dans un quartier spécifique.

Sont exclus du calcul de la subvention :

- Les travaux d'embellissement de façades qui ne résolvent pas des facteurs d'insalubrité ;
- Les travaux de finition à l'exception de ceux relatifs aux espaces communs des bâtiments ;
- Les travaux d'aménagement d'abords.

Cette subvention n'est octroyée que si les travaux visés ne sont pas pris en charge par les pouvoirs publics en vertu d'autres réglementations.

2.1.4. Le logement d'insertion

Le logement d'insertion est destiné à des ménages en état de précarité¹⁴⁰. Par ménage en état de précarité, il faut entendre, soit la personne seule dont les revenus imposables globalement ne dépassent pas 400.00 BEF majorés de 75.000 BEF par enfant à charge, soit plusieurs personnes unies ou non par des liens de parenté et qui vivent habituellement ensemble, dont les revenus annuels imposés globalement ne dépassent pas 550.00 BEF majorés de 75.000 BEF par enfant à charge, soit encore le ménage faisant l'objet d'une guidance auprès d'un service de médiation de dettes agréé et dont les ressources mensuelles ne dépassent pas 120 % du montant du minimex correspondant à la composition du ménage¹⁴¹.

¹⁴⁰ Article 1^{er}, 7°, Code wallon du logement

¹⁴¹ Article 1^{er}, 29°, Code wallon du logement

t) *Textes légaux et réglementaires*

- Arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 1999 relatif à l'octroi par la Région d'une aide aux personnes morales en vue de la création de logements d'insertion¹⁴² ;
- Arrêté ministériel du 16 mars 1999 portant exécution des Arrêtés du Gouvernement wallon relatif à l'octroi d'une aide aux personnes morales en vue de la création de logements sociaux, de transit, d'insertion et moyens, ainsi que la démolition d'un bâtiment non améliorables¹⁴³ ;
- Arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 1999 déterminant les critères de salubrité, le caractère améliorables ou non des logements, ainsi que les critères minimaux d'octroi des subventions¹⁴⁴ ;
- Arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 1999 modifiant l'Arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 1999 relatif à l'octroi par la Région d'une aide aux personnes morales en vue de la création de logements d'insertion¹⁴⁵.

u) *Conditions générales d'octroi*

- Opérations prises en compte

L'article 32 du Code du logement traite des aides que peut accorder la Région pour la réhabilitation d'un logement améliorables ou la restructuration d'un bâtiment, afin de créer des logements d'insertion.

- Synthèse des conditions d'octroi

Cette aide est réservée à toutes *personnes morales de droit public* et aux *organismes à finalité sociale* (Agence immobilière sociale, Association de Promotion du Logement, le Fonds du Logement des Familles nombreuses de Wallonie, les centres d'accueil pour adultes et toutes les associations sans but lucratif respectant les conditions fixées par le Gouvernement).

Certaines conditions relatives au bâtiment, aux ménages, à l'accompagnement social des ménages, aux coûts du logement, aux délais, aux logements créés, aux loyers (ne peuvent être supérieurs à 20% des revenus ou ressources de personnes visées) sont à respecter.

- Montant de la subvention

La subvention est fixée à 90% du coût des travaux de réhabilitation d'un logement améliorables ou de restructuration d'un bâtiment. La subvention est portée à 100% des coûts précités pour les bâtiments situés dans un quartier spécifique.

Sont exclus du calcul de la subvention :

- Les travaux d'embellissement de façades qui ne résolvent pas des facteurs d'insalubrité ;
- Les travaux de finition à l'exception de ceux relatifs aux espaces communs des bâtiments ;
- Les travaux d'aménagement d'abords.

Cette subvention n'est octroyée que si les travaux visés ne sont pas pris en charge par les pouvoirs publics sur base d'autres réglementations.

¹⁴² Moniteur belge du 13/03/1999

¹⁴³ Moniteur belge du 22/04/1999

¹⁴⁴ Moniteur belge du 13/03/1999

¹⁴⁵ Moniteur belge du 10 /06/1999

2.1.5. Le logement moyen

Par logement moyen¹⁴⁶, il faut entendre la maison ou l'appartement aménagé pour l'habitation d'un ménage à revenus moyens, en ce compris le jardin, les dépendances et le garage en faisant partie, et dont le coût ne dépasse pas 4,5 millions de francs pour une maison et 4 millions de francs pour un appartement. Quant au ménage, il doit s'agir soit d'une personne seule, soit comme l'ensemble de plusieurs personnes unies ou non par des liens de parenté et qui vivent habituellement ensemble dont les revenus annuels imposables globalement ne dépassent pas certains seuils. Ces montants sont majorés selon le nombre d'enfants à charge¹⁴⁷.

v) Textes légaux et réglementaires

- Arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 1999 relatif à l'octroi par la Région d'une aide aux personnes morales en vue de l'acquisition, de la réhabilitation, de la restructuration ou de l'adaptation d'un bâtiment améliorable pour y créer un ou plusieurs logements sociaux¹⁴⁸
- Arrêté ministériel du 16 mars 1999 portant exécution des Arrêtés du Gouvernement wallon relatif à l'octroi d'une aide aux personnes morales en vue de la création de logements sociaux, de transit, d'insertion et moyens, ainsi que la démolition d'un bâtiment non améliorable¹⁴⁹
- Arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 1999 déterminant les critères de salubrité, le caractère améliorable ou non des logements, ainsi que les critères minimaux d'octroi des subventions¹⁵⁰

w) Conditions générales d'octroi

• Opérations prises en compte

Les aides octroyées sont destinées à la construction, l'acquisition et la restructuration d'un bâtiment ou la réhabilitation d'un logement améliorable, afin de créer des logements moyens destinés à la location¹⁵¹.

• Synthèse des conditions d'octroi

Cette aide est réservée aux personnes morales de droit public. Des conditions relatives au bâtiment, à la location, aux coûts des logements, aux délais et aux logements créés sont à respecter.

• Montant de la subvention

La subvention est fixée à 30% du coût de la construction, de l'acquisition ainsi que du coût des travaux, soit de restructuration d'un bâtiment, soit de réhabilitation d'un logement améliorable.

Elle est portée à 40% si le bâtiment est situé dans un quartier spécifique.

Sont exclus du calcul de la subvention :

¹⁴⁶ Article 1^{er}, 11°, Code wallon du logement

¹⁴⁷ Article 1^{er}, 31°, Code wallon du logement

¹⁴⁸ Moniteur belge du 13/03/1999

¹⁴⁹ Moniteur belge du 22/04/1999

¹⁵⁰ Moniteur belge du 13/03/1999

¹⁵¹ Article 33, Code du logement

- Les travaux d'embellissement de façades qui ne résolvent pas des facteurs d'insalubrité ;
- Les travaux de finition à l'exception de ceux relatifs aux espaces communs des bâtiments ;
- Les travaux d'aménagement d'abords.

2.1.6. Les réserves foncières¹⁵²

x) Textes légaux et réglementaires

Les arrêtés déterminant les modalités d'application de cet article doivent encore être adoptés. Aucune application de cet article n'a encore été faite.

y) Conditions générales d'octroi

- *Opérations prises en compte*

L'article 34 traite des aides que la Région peut accorder pour l'acquisition de terrains dans le but de constituer des réserves foncières destinées en ordre principal à la construction de logements.

- *Synthèse des conditions d'octroi*

Elle est réservée aux *personnes morales de droit public*.

- *Montant de la subvention*

Le taux accordé n'est pas encore défini.

2.1.7. L'équipement d'un ensemble de logements

z) Textes légaux et réglementaires

- Arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 1999 relatif à l'octroi par la Région d'une aide aux personnes morales en vue de l'équipement d'ensembles de logement¹⁵³
- Arrêté ministériel du 16 mars 1999 portant exécution de l'Arrêté du Gouvernement wallon relatif à l'octroi d'une aide aux personnes morales en vue de l'équipement d'ensembles de logements¹⁵⁴
- Circulaire ministérielle du 5 mai 1999 définissant le noyau d'habitat¹⁵⁵

aa) Conditions générales d'octroi

- *Opérations prises en compte*

L'article 44 du Code du logement traite des aides que la Région peut accorder pour l'équipement d'un ensemble de logements sociaux, sociaux assimilés, d'insertion, de transit, moyens ou assimilés.

La réalisation d'un ensemble de logements consiste en l'une ou plusieurs des opérations suivantes :

¹⁵² Article 34, ibidem

¹⁵³ Moniteur belge du 13/03/1999

¹⁵⁴ Moniteur belge du 22/04/1999

¹⁵⁵ Moniteur belge du 5/06/1999

- Restructuration d'un bâtiment ;
- Adaptation ou réhabilitation d'un logement améliorable ;
- Démolition d'un logement non améliorable et reconstruction d'un logement sur le terrain ainsi libéré ;
- Construction d'un logement ;
- Acquisition d'un bâtiment destiné au logement qui n'a jamais été occupé ou dont la construction n'est pas achevée ;
- Lotissement de parcelles de terrain en vue de permettre à des particuliers d'acquérir un droit réel sur l'une de ces parcelles pour y construire ou faire construire pour leur compte un logement, ou pour en acquérir la propriété en vertu d'une convention conclue avec une entreprise privée, quelle que soit la nature ou la qualification de cette convention¹⁵⁶.

Les travaux visés sont ceux relatifs à la voirie, l'égouttage, l'éclairage public, le réseau de distribution d'eau, l'aménagement des abords communes et certains équipements complémentaires.

- *Synthèse des conditions d'octroi*

Cette aide est réservée à un *pouvoir local*, à une *RCA*, au *Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie* et à *toute autre personne morale de droit public ou privé*.

Des conditions relatives à l'ensemble de logements et aux délais doivent être respectées.

- *Montant de la subvention*

D'une manière générale, tous les travaux visés sont subsidiés à raison de 100% de leurs coûts, lorsqu'ils sont situés à l'intérieur du périmètre de l'ensemble d'habitations. Les voiries périphériques sont subsidiés à 80%, les voiries extérieures à 60%. L'éclairage public répond aux mêmes critères. Pour l'égouttage et la distribution d'eau, si l'équipement dessert d'autres logements que l'ensemble d'habitations, il n'est subsidié qu'à 60%. Les équipements complémentaires d'intérêt collectif sont subsidiés à 80% ou 90% si l'opération se déroule dans un quartier spécifique.

2.2. Les aides aux sociétés de logements de service public

Les mêmes aides sont disponibles pour les sociétés de logements de service public aux mêmes conditions. Quelques taux de subventions sont toutefois différents :

- Démolition de bâtiment : la subvention est fixée à 60% du coût d'acquisition et de démolitions. Elle est portée à 90% si le bâtiment est situé dans un quartier spécifique ;
- Logement moyen : la subvention est fixée à 35% du coût de la construction, de l'acquisition ainsi que du coût des travaux, soit de restructuration d'un bâtiment, soit de réhabilitation d'un logement améliorable. Elle est portée à 45% si le bâtiment est situé dans un quartier spécifique.

¹⁵⁶ Article 45, Code wallon du logement

ANNEXE 6. INDEMNISATION DES PLUS- ET MOINS-VALUES LIEES AUX MODIFICATIONS DU PLAN DE SECTEUR - PREMIERE ESTIMATION DES LIBERTES DU LEGISLATEUR AUTOUR DU CAS DE LA COMMUNE DE OUPEYE

1. INTRODUCTION

Les développements exposés dans le chapitre II établissent un bilan juridique exhaustif de la question de l'indemnisation des moins-values d'urbanisme. L'analyse des textes et de la jurisprudence permet, au départ des caractéristiques de fait et de droit d'une parcelle donnée, de se prononcer sur la nécessité d'une indemnisation : soit celle-ci est obligatoire, soit elle ne l'est pas, soit encore l'analyse laisse entrevoir la possibilité de ne pas indemniser moyennant précision, par le législateur, de certains termes inscrits dans les textes à portée légale.

Toutefois, cette étude ne permet pas de se prononcer sur les possibilités concrètes que les textes légaux offrent au Gouvernement Wallon pour œuvrer, par le biais de la révision des plans de secteur, à inscrire sa dynamique territoriale dans le sens voulu par le SDER.

Dans cette annexe, nous nous proposons de transposer sur le terrain la possibilité de ne pas devoir indemniser lors de la prise en compte de l'épuration des eaux résiduaires pour définir la notion de "voirie suffisamment équipée". Ce travail doit être inscrit dans un projet plus large qui vise à tester d'autres éléments mis en évidence dans l'analyse juridique.

Nous précisons que les résultats de cet exercice sont encore très superficiels, ce qui justifie leur présence en annexe. Les travaux entrepris jusqu'à présent n'ont d'autre but que de susciter l'intérêt du comité d'accompagnement pour notre démarche. Si ce dernier se prononçait favorablement pour une poursuite de nos travaux, il serait nécessaire d'entendre notre réflexion à d'autres lieux et à d'autres thèmes que celui des eaux résiduaires.

Cet exercice, appliqué à la commune de Oupeye située au nord de Liège, permet d'offrir quelques éléments de réponse aux deux questions suivantes :

- sur quelles sources d'information peut-on se baser pour réaliser les études préalables à la révision des plans de secteur ?
- sur base de l'analyse juridique exposée précédemment, de quelle latitude dispose le Gouvernement Wallon en matière de retrait de certains espaces de la zone "bâtissable" ?

2. APPORT DE NOTRE DÉMARCHE

Notre travail s'inscrit dans une dynamique plus large qui mène à la révision des plans de secteurs. En accord avec le SDER, cette révision étudiera la possibilité de soustraire du cadre "bâtissable" certaines parcelles actuellement libres de constructions et conduira à envisager d'inclure des zones aujourd'hui non constructibles dans les espaces susceptibles de s'urbaniser.

La question légale de l'indemnisation des moins-values d'urbanisme a été débattue dans le chapitre II. L'analyse juridique montre d'une part que, à la lumière des expériences menées à l'étranger, les recettes retirées d'une taxe sur les plus-values ne couvrirait que partiellement l'indemnisation due aux servitudes d'urbanisme, ce qui ne conduirait qu'à augmenter

globalement les superficies constructibles¹⁵⁷; et d'autre part, que les textes à portée légale définissent une série de situations où il n'y a(urait) pas lieu d'indemniser.

Nous avons donc entamé une réflexion sur les possibilités de coupler les deux procédures en localisant d'une part les parcelles qui peuvent être retirées de la superficie légalement constructible sans indemniser son propriétaire et, d'autre part, en utilisant parcimonieusement le produit d'une taxe sur la plus-value d'urbanisme pour indemniser certaines parcelles devant être indemnisées.

Le présent exercice part donc du postulat que l'on peut imaginer une procédure de révision globale des plans de secteurs qui s'appuie simultanément sur les parcelles ne nécessitant pas d'indemnisation et sur un certain nombre d'indemnisations compensées par taxation des plus-values enregistrées par ailleurs, le tout concrétisant des scénarios de révision qui s'appuient sur les options du SDER.

Au sein de cette réflexion globale, notre travail entame autour d'un cas concret l'identification des parcelles ne donnant pas lieu à indemnisation. Une étude de faisabilité exhaustive devrait être complétée par une analyse des conditions de mise en œuvre et de rentabilité d'une taxation des plus-values soutenue par une analyse micro-locale des valeurs foncières, le tout étant mis en œuvre dans le cadre de scénarios de révision. Ce type de prolongements pourrait faire l'objet d'une partie du travail de la future convention.

3. LIMITES DE NOTRE DÉMARCHE

L'étude de la législation en matière d'indemnisation des servitudes d'urbanisme permet de définir une grille d'analyse sur la nécessité de procéder (ou non) à une indemnisation (cf. infra). Notre démarche vise à observer la position de chaque parcelle du territoire d'Oupeye en regard de certains de ces critères.

Le temps qui nous était imparti pour réaliser cet exercice¹⁵⁸ ne permettait pas de prendre en compte l'ensemble des critères mis en avant dans l'analyse juridique. Aussi, nous insistons sur les conclusions fragmentaires qu'offrent, à l'heure actuelle, notre travail. D'une part, les critères pris en compte ne recouvrent pas (encore) la totalité des éléments mis en évidence par l'analyse juridique : seuls certains critères "pertinents" et "accessibles" ont été choisis (cf. infra). D'autre part, le cas de la commune d'Oupeye ne peut être perçu comme représentatif de l'ensemble de la Wallonie.

Aussi, l'exposé qui suit vise à explorer les problèmes méthodologiques et à susciter l'intérêt de la Région Wallonne à la poursuite, dans un cadre intégré plus large, de notre démarche.

4. L'APPLICATION DE L'ARTICLE 70 : GRILLE DE LECTURE ET CHOIX DES CRITÈRES RETENUS

4.1 Grille de lecture

L'analyse de la jurisprudence relative à l'article 70 du CWATUP permet d'affirmer que :

Moyennant :

- une vente, un refus de permis ou la délivrance d'un certificat d'urbanisme n° 2 négatif

¹⁵⁷ Or, nous démontrons au chapitre 6 qu'en Wallonie les espaces urbanisables encore disponibles couvrent largement les besoins en d'espace.

¹⁵⁸ Son principe a été retenu lors du C.A. du 19/06/2001. Il a été confirmé lors d'une réunion en comité restreint qui s'est tenue le 4 juillet 2001.

- l'introduction d'une demande d'indemnisation
- que le propriétaire ne tire pas avantage de l'entrée en vigueur d'un plan sur un autre bien (compensation effectuée dans ce cas)

Il y a lieu d'indemniser, lorsque le terrain :

- est affecté ou normalement destiné à la bâtisse
 - cela signifie que le terrain doit :
 - . être en zone urbanisable (dans le cadre de notre thème, on se limite aux terrains en zone d'habitat¹⁵⁹) : ce qui signifie aller voir au plan de secteur et ensuite vérifier si un PCA n'a pas restreint ces zones
 - . être non bâti
 - . être équipé en eau, électricité, le long d'une voie suffisamment large, en dur (définition minimum). On peut aller plus loin en y intégrant le téléphone, le réseau d'égouttage (voir plan d'égouttage, cf. infra).
 - . être voisin d'autres habitations ou d'autres terrains à bâtir (avant l'entrée en vigueur du plan)
 - . ne pas avoir de bail à ferme : dans ce cas, ça prouve que le propriétaire n'avait pas l'intention de le destinée à la bâtisse.
- ne se trouve pas dans un cas d'exceptions
 - dix exceptions sont prévues. Sont classés par ordre d'importance :
 - . être exposé à une contrainte physique majeure : si le terrain se trouve d'une part dans un périmètre de risque naturel prévisible ou de contrainte géotechnique et, d'autre part, s'il se trouve dans un périmètre de prévention de captage (voir plan de secteur et PCA);
 - . ne pas être suffisamment équipé : cf. supra.
 - . être sous le coup d'une prévision d'expropriation sur le terrain (voir dans plan de secteur et PCA)
 - . ne pas être aux dimensions minimales fixées par un plan d'aménagement (PS ou PCA)
 - . dépasser la densité d'occupation fixée par un plan (PS ou PCA)
 - . être situé dans un permis de lotir périmé : le collègue et à défaut, le fonctionnaire délégué doivent avertir le lotisseur. Toutefois la péremption du permis s'opère de plein droit c.-à-d. qu'aucun acte particulier n'est nécessaire pour périmé le permis. Donc, si le collègue et le fonctionnaire-délégué n'interviennent pas, le permis est quand même périmé ;
 - . faire l'objet d'un permis d'urbanisme périmé : la péremption du permis s'opère de plein droit. Il est périmé quand les travaux n'ont pas commencé dans les 2 ans et s'ils ne sont pas terminés dans les 5 ans ;
 - . si la sécurité de la circulation est mise en danger : il s'agit d'une notion vague qui devrait être définie.
 - . subir des limitations dues à une calamité naturelle, c'est-à-dire voir si il n'existe pas d'arrêté royal interdisant la bâtisse sur le terrain
 - . faire l'objet d'une exploitation d'établissement dangereux

¹⁵⁹ Les terrains situés en zone d'aménagement différé ne sont pas concernés.

4.2 Critères retenus

Comme signalé plus haut, nous n'avons pu retenir l'ensemble des critères mentionnés ci-dessus. Par conséquent, notre attention s'est portée sur quelques critères parmi les plus limitatifs et les plus accessibles.

Pour chaque parcelle de la commune d'Oupeye, notre exercice tient compte des critères suivants :

- **être en zone urbanisable**, hors des zones d'aménagement différé. La localisation des PCA est inscrite dans nos données. Nous n'avons par contre pas observé ce que ces plans prévoient.
- **être non bâtis**.
- **être équipé en réseau d'égouttage**. En effet, parmi les critères d'équipement (équipés en eau, en électricité, le long d'une voirie suffisamment large, ...) la position en regard du réseau d'égouttage nous paraissait la plus restreignante, bien que sa prise en compte effective nécessite certaines précisions de la part du législateur.

5. ANALYSE CRITIQUE DES DONNÉES UTILISÉES

Les données utilisées dans notre exercice nous ont été fournies par l'équipe du CREAT qui s'occupe du thème 1.2¹⁶⁰.

Le parcellaire cadastral se présente sous forme numérique et comprend certaines informations contenues dans la matrice cadastrale (numéro de parcelle et nature cadastrale essentiellement). L'existence de données cadastrales numériques est un préalable quasiment indispensable à la réalisation de notre exercice. Or, il semble que l'existence d'un cadastre numérique soit encore à réaliser dans de très nombreuses communes. Dans ces communes, l'analyse que nous avons entreprise risque donc de prendre beaucoup plus de temps.

L'observation de la matrice cadastrale et certains travaux antérieurs permettent de formuler quelques critiques sur la correspondance entre nature des parcelles cadastrales et réalité observable sur le terrain.

Le Cadastre est un outil prioritairement fiscal. La nature cadastrale influe sur le revenu cadastral, base de l'impôt foncier. Elle est donc d'une certaine importance pour l'administration du Cadastre dans sa mission de lever des impôts fonciers. La qualité des mises à jour dépend des implications de celle-ci sur la valeur estimée d'un bien¹⁶¹. Ainsi, le revenu estimé d'un bien bâti est, en moyenne, 340 fois plus élevé que celui d'un terrain qui ne l'est pas¹⁶². La distinction entre les parcelles bâties et celles libres de construction est donc très certainement fiable. Par contre, au sein de cette distinction, les différentes natures cadastrales seront beaucoup moins fidèles à la réalité, particulièrement au sein des parcelles non bâties au revenu cadastral souvent très faible. Les inexactitudes qui en découlent peuvent poser problèmes, notamment dans le traitement des jardins privés que la logique tend à inclure dans les espaces bâtis¹⁶³.

¹⁶⁰ Nous aimerions particulièrement remercier X. Duyck pour sa collaboration et son aide.

¹⁶¹ En l'occurrence, il s'agit ici du revenu moyen normal net de l'immeuble, soit le revenu qu'il générerait s'il était mis en location dans des conditions normales.

¹⁶² Revenu cadastral imposable pour l'ensemble du Royaume, statistiques de l'occupation du sol, année 1990.

¹⁶³ Des jardins existants sont parfois absents dans l'enregistrement cadastral (cf. infra).

Le plan de secteur a été digitalisé par l'Institut Wallon. Bien qu'il ne puisse être utilisé à des fins juridiques, cette digitalisation doit être considérée comme fiable.

La position des parcelles en regard du réseau d'égouttage résulte d'une observation de la disposition de chaque parcelle en comparaison de la situation de fait du plan général d'égouttage. Une classification en cinq groupes a été réalisée :

- parcelles situées le long d'une voirie disposant d'égouts raccordés à une station d'épuration;
- parcelles situées le long d'une voirie disposant d'égouts non raccordés à une station d'épuration;
- parcelles situées le long d'une voirie non égouttée,
- parcelles sans accès à une voirie;
- parcelles situées le long d'une voirie non égouttée mais prévues en zone d'épuration individuelle au PGE.

Certaines règles ont été suivies, notamment pour définir les parcelles n'ayant pas accès à une voirie. Ainsi, les jardins sont considérés comme ayant accès à une voirie si ils sont voisins d'une parcelle bâtie ayant effectivement accès à une voirie. A l'inverse, si il s'agit d'un verger, d'une terre ou encore d'une pâture, la parcelle sera considérée comme n'ayant pas accès à une voirie.

A titre d'information, on a également repris les périmètres de PCA et ceux des lotissements actuellement en vigueur dans la commune.

6. RÉSULTATS QUANTITATIFS

La commune d'Oupeye reprend 1029 hectares de terrains légalement constructibles répartis en 15 084 parcelles cadastrales.

L'observation des natures cadastrales prouve que des configurations similaires peuvent être traitées de manière sensiblement différentes, ce qui invite à la prudence lorsque l'on manipule ces natures. L'exemple le plus frappant est celui des maisons et de leurs dépendances (jardins essentiellement), tantôt reprises dans une seule et même parcelle, tantôt séparées. En liaison directe avec notre exercice, on trouve quelques jardins repris sous d'autres natures (pâture, verger, ...). Ces cas restent toutefois relativement rares.

On trouve 98 natures différentes. Les plus fréquemment rencontrées sont les dénominations "maison" (34,3 % de la superficie); "verger hautes tiges" (20,4%); "pâture" (10,5%); "terre" (8,6%) et "jardin" (7,1%).

Nous avons choisi de considérer comme potentiel foncier encore libre, les parcelles reprises sous les natures suivantes : "bois", "pâture", "pré", "terrain à bâtir", "terrain", "terre", "terre vaine et vague" et "verger"¹⁶⁴. Selon cette définition, 481 hectares, soit 46,8% de l'espace constructible est aujourd'hui vide de constructions dans la commune d'Oupeye.

En liaison avec l'étude juridique menée précédemment, nous nous sommes intéressés à la position des parcelles libres en regard du réseau d'égouttage : 20,6% de la surface encore libre est reliée à un réseau d'égouts raccordé à une station d'épuration (voir figure A6.1); 30,5% de la superficie libre n'est pas reliée à une station d'épuration bien que ces parcelles soient munies d'un réseau d'égouttage. 28,2% de la superficie n'est pas reliée à l'égout dont seulement 1% est prévu en épuration individuelle au P.G.E. Enfin, 20,8% de la surface libre est composé de parcelles non reliées à une voirie asphaltée.

¹⁶⁴ hautes tiges et basses tiges

Figure A6.1 : Situation des surfaces constructibles libres en regard du réseau d'égouttage

	Total	Type 1	Type 2	Type 4	Type 3	Type 5
<i>BOIS</i>	0,7	13,5	46,2	15,3	25,1	0,0
<i>PATURE</i>	22,6	18,4	35,3	28,3	17,1	0,8
<i>PRE</i>	2,9	15,5	24,5	28,1	31,9	0,0
<i>TERR.BATIR</i>	3,4	38,1	34,5	2,8	24,7	0,0
<i>TERRAIN</i>	2,1	31,1	50,4	1,1	17,4	0,0
<i>TERRE</i>	18,5	26,4	23,2	19,0	28,6	2,8
<i>TERRE V.V.</i>	4,2	33,1	28,8	11,7	26,4	0,0
<i>VERGER B.T</i>	2,0	19,3	18,1	38,9	23,6	0,0
<i>VERGER H.T</i>	43,7	16,6	30,8	19,7	32,5	0,4
Total	100	20,6	30,5	20,8	27,3	0,9

Sources : CREAT, Calculs personnels.

Selon cette première observation des résultats, on trouve donc près de 50% des surfaces libres¹⁶⁵ pour lesquelles il existerait une possibilité de ne pas indemniser en cas de transfert de la zone urbanisable à la zone non constructible.

Toutefois, plusieurs éléments peuvent encore affecter ce chiffre :

- La taille et la forme des parcelles. Les résultats obtenus jusqu'ici ne tiennent pas compte de ces deux éléments. Or, on trouve de nombreuses parcelles de taille et de forme incompatibles avec la construction d'un bâtiment. Il conviendrait de retirer toutes ces parcelles des calculs afin d'analyser le statut des parcelles techniquement constructibles.
- La localisation des parcelles libres en regard de l'urbanisation existante. Le "déclassement" de parcelles constructibles n'a d'intérêt que si il sert les objectifs du SDER. En interprétant ces derniers comme la volonté de définir une urbanisation plus compacte évitant la dispersion de l'habitat le long des voiries, il convient d'admettre que les deux types soulignés précédemment présentent des configurations spatiales sensiblement différentes : les parcelles ne présentant pas d'accès à une voirie sont situées en majorité au sein du tissus d'urbanisation dense. Leur déclassement présente donc un intérêt limité pour atteindre les objectifs du SDER. Au contraire, les parcelles situées le long d'une voirie non égouttée se situent en majorité en dehors des noyaux denses et anciens d'urbanisation. Ils présentent donc un intérêt certain pour l'aménagement du territoire en Wallonie.
- Les futurs travaux d'égouttage. Le P.G.E. propose, soit un raccordement, soit une épuration individuelle pour chaque parcelle légalement constructible. Par conséquent, l'ensemble des parcelles actuellement non raccordées devrait le devenir en regard de ce plan. En matière de travaux futurs, on peut distinguer deux types de parcelles non raccordées et libres de construction : celles qui se trouvent le long d'une voirie menant à une construction existante (actuellement non raccordée) et celles qui ne devraient leur équipement qu'à une future construction. Il semble relativement évident qu'une absence d'indemnisation se justifie plus facilement dans le premier cas que dans le second. Il conviendrait d'étudier plus en détail la situation juridique de ces deux cas. D'un point de vue quantitatif, il ressort d'une rapide observation que l'on peut estimer la part des deux types de cas à 50-50. Il serait utile de statuer parcelle par parcelle au départ du PGE pour préciser cette première appréciation.

¹⁶⁵ soit environ ¼ du total de l'espace juridiquement constructible.

7. CONCLUSIONS

L'analyse des terrains juridiquement constructibles en regard du réseau d'égouttage existant a tout d'abord permis de montrer qu'une telle étude nécessite de disposer de données numérisées. En la matière, il apparaît que le découpage cadastral constitue le principal facteur limitant à l'extension de notre démarche dans d'autres entités¹⁶⁶.

Etablir la situation de chaque parcelle en regard du réseau d'égouttage requiert également un travail fastidieux d'interprétation du plan d'égouttage¹⁶⁷. Cet exemple illustre le fait que, même en présence de données numérisées, il reste à effectuer un long travail d'analyse et d'interprétation.

Du point de vue des libertés que les textes légaux offrent au législateur en matière de restructuration des zones constructibles du plan de secteur, nous avons noté la possibilité offerte de tenir compte de l'épuration des eaux résiduaires afin de définir la notion de "voirie suffisamment équipée". Toutefois, une telle possibilité a-t-elle un intérêt pour une révision des plans de secteurs qui s'inscrit dans les principes philosophiques du SDER.

Dans une première approche autour du cas de la commune de Oupeye, nous avons apporté une réponse positive à la question de l'intérêt d'un examen approfondi d'une telle démarche pour réviser les plans de secteurs. Au contraire des parcelles n'ayant pas accès à une voirie qui se trouvent majoritairement au sein du tissu urbain dense, les parcelles non égouttées sont généralement situées en dehors des noyaux d'habitat traditionnel, dans des espaces souvent enrubannés le long des voiries existantes.

Toutefois, les premières conclusions retirées de ce travail exploratoire ne sont nullement définitives. Nos travaux devraient être étendus à d'autres lieux, d'autres possibilités soulevées par l'analyse juridique voire d'autres outils de politique foncière.

¹⁶⁶ On pourrait, par croisement avec l'IGN, se passer de la nature cadastrale et ce, même si des problèmes de compatibilité existent entre nature cadastrale et occupation du sol IGN (cf. rapport du sous-thème 1.2).

¹⁶⁷ Qui nous a été épargné par le travail déjà réalisé par le CREAT.

ANNEXE 7 : FISCALITE LOCALE AU SEIN DE L'UNION EUROPEENNE

Quiconque s'intéresse à la comparaison des systèmes de financement entre différents pays, s'aperçoit rapidement du caractère difficile de cet exercice. En effet, les disparités observées relèvent du poids des différents vecteurs de financement, mais aussi de la nature des systèmes mis en place, ce qui complique les comparaisons. S'ajoute à cela la définition changeante des pouvoirs locaux entre les pays membres de l'Union ainsi que les prérogatives qui leurs sont attribués : on observe ainsi concrètement peu de similitudes entre les communes grecques, à l'autonomie et au poids démographique limités et les communes danoises, de taille importante et fortement autonomes.

Aussi, "*l'étude comparée des collectivités locales et leurs finances dans les états membres de l'Union Européenne est un exercice périlleux et, de ce fait, rarement tenté*" (Dexia, 1997, p. 7).

Malgré les difficultés, il nous a semblé intéressant de relever un certain nombre d'éléments qui permettent d'offrir une image aussi fidèle que possible de la position de notre pays par rapport à ses voisins en terme de dépendance financière des budgets communaux. L'exploration des différents systèmes qui existent est également l'occasion de relever l'existence d'outils intéressants, notamment en termes de péréquation.

Cette analyse se base exclusivement sur le niveau de pouvoir le plus proche du citoyen¹⁶⁸. Il s'agit dans la plupart des cas des "communes". Pour l'Irlande et le Royaume-Uni, nous prendrons en considération les "districts". La figure A7.1 reprend le nombre et la taille démographique moyenne de ces unités.

Sur base de la taille démographique des entités locales et de leur nombre dans chaque pays, nous pouvons déceler trois grandes tendances :

- Les pays scandinaves, les Pays-Bas, Belgique et le Portugal (qui dispose d'un échelon inférieur : 4 207 paroisses) disposent d'unités administratives peu nombreuses et de taille démographique appréciable.
- Dans le cas de l'Autriche, de l'Allemagne, de l'Italie et de l'Espagne, ainsi que du Luxembourg, la taille est plus modeste (5 000 habitants par unité en moyenne).
- Enfin la France et la Grèce présentent un profil très morcelé où se juxtapose un nombre élevé de très petites unités (< 2 000 habitants en moyenne). Nous pourrions également verser dans ce groupe l'Autriche vu l'importance (86%) des communes de moins de 5 000 habitants.

Vu les recouvrements dont ils font l'objet, la taille moyenne des districts irlandais et anglais ne peut être calculée. Leur taille est cependant appréciable, ce qui rapproche ces deux pays du premier groupe.

¹⁶⁸ Exception faite du Portugal qui possède un niveau très fin (les paroisses) dont l'autonomie est très limitée.

Figure A7.1 : Les communes dans les différents pays de l'Union Européenne : nombre et taille moyenne.

Pays	Nombre d'unités	Taille moyenne
Allemagne	16 121	5 000
Autriche	2 353	3 400
Belgique	589	17 200
Danemark	275	19 100
Espagne	8 082	4 800
Finlande	455	11 200
France	36 559	1 600
Grèce	5 922	1 800
Irlande (*)	80	n.s.
Italie	8 104	7 000
Luxembourg	118	3 400
Pays-Bas	633	24 500
Portugal	275	34 200
Royaume-Uni (*)	319	n.s.
Suède	286	30 900

(*) districts

n.s. : Non significatif : les recouvrements ponctuels des structures ne permettent pas de calculer une taille moyenne d'unité de base.

Dexia, 1997.

La grande variété des systèmes de financement mis en place au sein des 15 pays de l'Union, n'empêche pas de pouvoir dégager un cadre commun d'analyse satisfaisant. Nous avons choisi de ventiler les recettes des pouvoirs locaux suivant une double nomenclature.

- Une répartition suivant la manière dont les recettes sont récoltées et distribuées aux communes. On peut distinguer cinq grands groupes :
 - les impôts sur lesquels les pouvoirs locaux ont une emprise via le taux (celui-ci pouvant être libre au restreint par les autorités supérieures) ;
 - les impôts locaux sur lesquels les communes n'ont aucune prise mais dont les recettes leur reviennent entièrement ;
 - les impôts locaux sur lesquels les communes n'ont aucune prise et qui bénéficient d'une mesure de péréquation lors de la redistribution des recettes ;
 - les dotations, base forfaitaire redistribuée suivant des clés de répartition et qui comprend également les subsides.
 - les recettes propres d'exploitation.
- Au sein des impôts locaux, nous avons procédé à une ventilation basée sur l'origine des recettes (impôts fonciers, impôts sur les revenus, autres taxes).

La figure A7.2 résume, pour chacun des 15 pays de l'union, l'origine des recettes suivant la nomenclature décrite ci-dessus. Ce tableau illustre la grande diversité des outils de financement et de leur importance. On s'aperçoit également qu'à l'exception du Luxembourg et de l'Irlande, la tendance qui prédomine est une combinaison de différents instruments de recettes fiscales.

Figure A7.2 : Origine des recettes des collectivités locales dans les pays de l'Union Européennes

	Impôt foncier sur la résidence	Impôt foncier sur les activités économiques	Autres impôts fonciers	Impôt sur les revenus des ménages ou les salaires	Impôt sur les revenus des entreprises	Autres taxes*	Poids de la fiscalité	Poids de la dotation	Recettes propres
Allemagne	5,5	-	-	19,0	13,5	0,5	38,5	32,0	29,5
Autriche	-	-	3,2	10,4	11,7	3,3	44,5	14,0	41,5
				3,5	12,4	21 impôts nationaux - sommes négligeables			
Belgique	8,5	8,5	-	15,7	-	7,0	40,0	40,0	20,0
Danemark (**)	-	3,0	-	45,5	-	-	48,5	18,0	33,5
Espagne	16,0		-	12(?)	8,0	5,0	46,0	36,0	18,0
	2,0	-	-	-	-	3,0	-	-	-
Finlande	2,5	-	-	40,5	5,0	2,0	50,0	18,0	32,0
France	8,0		-	-	16,0	3,0	38,0	29,0	33,0
	11,0	-	-	-	-	-	-	-	-
Grèce	X		-	X	X	X	-	-	-
	X		-	X	X	X	-	-	-
Irlande (***)	-	16,0	-	-	-	-	16,0	57,0	27,0
Italie	15,0		-	-	3,0	6,0	24,0	42,0	34,0
Luxembourg	2,0		-	-	30,0	-	32,0	32,0	36,0
Pays-Bas	4,0	-	-	-	-	3,0	7,0	51,0	42,0
Portugal	10.5 (****)		-	-	4,0	3,0	30,0	47,0	23,0
	9,5		-	-	-	2,5	-	-	-
Royaume-Uni	14,0	16,0	-	-	-	-	30,0	66,0	4,0
Suède	-	-	-	56,0	-	-	55,0	17,0	28,0

Gras

Normal

Italique

*

**

Impôt local sur lequel les communes ont une emprise via le taux

Impôt local sur lequel les communes n'ont aucune prise

Impôt local sur lequel les communes n'ont aucune prise et qui bénéficie d'un système de péréquation

* Comprenant parfois des taxes sur activité économiques négligeables

** Communes et comtés - les communes seules ont un poids de la fiscalité légèrement plus faible (43% environ)

*** Comtés (2), bourgs-comtés (2) et districts urbains (3)

**** Taxe sur les transactions immobilières

A partir de l'importance de la fiscalité et des origines des taxes retenues dans chaque pays, on peut distinguer 6 grandes tendances :

- Les pays où les pouvoirs locaux bénéficient d'une grande autonomie fiscale (> 45% des recettes) et dont les recettes sont fortement basées sur le revenu des ménages résidents : les pays scandinaves (**Danemark, Finlande, Suède**).
- Les pays qui proposent une autonomie moyenne (30 à 45% des recettes) à leurs communes en s'appuyant sur les activités économiques présentes sur le territoire (revenus des entreprises, impôt foncier) : **France, Luxembourg, Espagne**. Notons le cas particuliers de l'*impôt commercial* luxembourgeois sur lequel les communes ont une marge de manœuvre, mais qui n'est pas reversé intégralement à la commune concernée mais fait l'objet d'une péréquation intercommunale dans le cadre d'un Fond de participation (Dexia, 1997). C'est, à notre connaissance, le seul exemple d'impôt sur lequel les autorités communales ont un pouvoir de décision et qui bénéficie d'un système de solidarité intercommunale.

- Les pays à autonomie moyenne, dont les communes basent la plus grande partie des revenus sur la fonction résidentielle (revenus et logement) : seule la **Belgique** répond à cette définition.
- Au **Portugal**, les pouvoirs locaux bénéficient d'une autonomie fiscale moyenne, fortement dépendante de l'impôt immobilier (tout type de constructions) mais dans un contexte où les gestionnaires ont peu de latitude concernant la fixation des taux.
- Les pays dont les communes ont une autonomie fiscale modérée (10 à 30%) : **Italie, Allemagne, Autriche, Irlande, Royaume-Uni**. Les outils dominants sont très variables au sein de ce groupe : impôt foncier (Italie, Irlande), impôt sur le bénéfice des entreprises (Allemagne, Autriche), impôt foncier sur la fonction résidentielle (Royaume-Uni). Signalons qu'en Autriche la fixation des taux par les gestionnaires locaux est limitée à un tiers des recettes fiscales, soit 6.5% des recettes globales.
- Les pays dont les pouvoirs locaux bénéficient d'une faible autonomie fiscale (< 10%) sont les **Pays-Bas** et la **Grèce**.

La position de la Belgique en matière de financement des pouvoirs locaux est donc assez singulière et doit être rapprochée de celle des pays scandinaves en ce sens que les recettes y dépendent également grandement des résidents. Les différences se situent au niveau de l'importance des recettes directes, plus élevée dans les pays scandinaves, et aux instruments utilisés, faisant très peu appel aux impôts fonciers chez ces derniers.

ANNEXE 8 :

RAPPORT - Enregistrements

<p>JOURNAL AJ 47e 264396 ENCLOSURE 18 PROVINCE 98 COMMUNE1 BUXKSH COMMUNE2 ADRESSE RUE DE VALENCIENNES NUMERO ETAGE LOCALITE PLUS BENS TYPE TRANV SUPER HA 4 ANR 4 CA OU SE 38 PRELITEL 4 PREX M 6 ANNONCEUR NOTARE IFFEWRE TELEPHONE 86444 71 86</p>	<p>JOURNAL AJ 47e 264396 ENCLOSURE 18 PROVINCE 98 COMMUNE1 BUXKSH COMMUNE2 ADRESSE RUE DE VALENCIENNES NUMERO ETAGE LOCALITE PLUS BENS TYPE TRANV SUPER HA 4 ANR 4 CA OU SE 38 PRELITEL 4 PREX M 6 ANNONCEUR NOTARE IFFEWRE TELEPHONE 86444 71 86</p>
<p>JOURNAL AJ 47e 264396 ENCLOSURE 18 PROVINCE 98 COMMUNE1 BUXKSH COMMUNE2 ADRESSE RUE DE VALENCIENNES NUMERO ETAGE LOCALITE PLUS BENS TYPE TRANV SUPER HA 4 ANR 4 CA OU SE 38 PRELITEL 4 PREX M 6 ANNONCEUR NOTARE IFFEWRE TELEPHONE 86444 71 86</p>	<p>JOURNAL AJ 47e 264396 ENCLOSURE 18 PROVINCE 98 COMMUNE1 BUXKSH COMMUNE2 ADRESSE RUE DE VALENCIENNES NUMERO ETAGE LOCALITE PLUS BENS TYPE TRANV SUPER HA 4 ANR 4 CA OU SE 38 PRELITEL 4 PREX M 6 ANNONCEUR NOTARE IFFEWRE TELEPHONE 86444 71 86</p>
<p>JOURNAL 8860 TRANSIT 14 2704 2000 ENCLOSURE 18 PROVINCE 98 COMMUNE1 COURT SAINT ETIENNE COMMUNE2 ADRESSE NUMERO ETAGE LOCALITE LOT 3 - PROX GARE LAROCHE PLUS BENS TYPE TRANV SUPER HA 5 ANR 38 CA OU SE 48 PRELITEL 118888 PREX M 8 ANNONCEUR HENRI TELEPHONE 818622 87 86</p>	<p>JOURNAL 8860 TRANSIT 14 2704 2000 ENCLOSURE 18 PROVINCE 98 COMMUNE1 COURT SAINT ETIENNE COMMUNE2 ADRESSE NUMERO ETAGE LOCALITE LOT 3 - PROX GARE LAROCHE PLUS BENS TYPE TRANV SUPER HA 5 ANR 38 CA OU SE 48 PRELITEL 118888 PREX M 8 ANNONCEUR HENRI TELEPHONE 818622 87 86</p>

Page 1

RAPP-LOG - Enregistrements

<p>JOURNAL 8860 TRANSIT 14 2704 2000 ENCLOSURE 30 PROVINCE 98 COMMUNE1 JODOINNE COMMUNE2 ADRESSE NUMERO ETAGE LOCALITE PLUS BENS TYPE BEN MHC TYPE TRANV PREX VENTE 489000 NBR CHARG NBR PIECE ANNONCEUR BONWERS TELEPHONE 81861 43 86</p>	<p>JOURNAL 8860 TRANSIT 14 2704 2000 ENCLOSURE 171 PROVINCE 98 COMMUNE1 ORAIN COMMUNE2 LASNE ADRESSE NUMERO ETAGE LOCALITE GORIN VILLAGE DE LASNE PLUS BENS TYPE BEN M TYPE TRANV PREX VENTE 88800 NBR CHARG NBR PIECE ANNONCEUR HENRI TELEPHONE 818622 87 86</p>
<p>JOURNAL 8860 TRANSIT 14 2704 2000 ENCLOSURE 171 PROVINCE 98 COMMUNE1 ORAIN COMMUNE2 LASNE ADRESSE NUMERO ETAGE LOCALITE GORIN VILLAGE DE LASNE PLUS BENS TYPE BEN M TYPE TRANV PREX VENTE 88800 NBR CHARG NBR PIECE ANNONCEUR HENRI TELEPHONE 818622 87 86</p>	<p>JOURNAL 8860 TRANSIT 14 2704 2000 ENCLOSURE 171 PROVINCE 98 COMMUNE1 ORAIN COMMUNE2 LASNE ADRESSE NUMERO ETAGE LOCALITE GORIN VILLAGE DE LASNE PLUS BENS TYPE BEN M TYPE TRANV PREX VENTE 88800 NBR CHARG NBR PIECE ANNONCEUR HENRI TELEPHONE 818622 87 86</p>
<p>JOURNAL 8860 TRANSIT 14 2704 2000 ENCLOSURE 171 PROVINCE 98 COMMUNE1 ORAIN COMMUNE2 LASNE ADRESSE NUMERO ETAGE LOCALITE GORIN VILLAGE DE LASNE PLUS BENS TYPE BEN M TYPE TRANV PREX VENTE 88800 NBR CHARG NBR PIECE ANNONCEUR HENRI TELEPHONE 818622 87 86</p>	<p>JOURNAL 8860 TRANSIT 14 2704 2000 ENCLOSURE 171 PROVINCE 98 COMMUNE1 ORAIN COMMUNE2 LASNE ADRESSE NUMERO ETAGE LOCALITE GORIN VILLAGE DE LASNE PLUS BENS TYPE BEN M TYPE TRANV PREX VENTE 88800 NBR CHARG NBR PIECE ANNONCEUR HENRI TELEPHONE 818622 87 86</p>

Page 2

RAPP-LOG - Enregistrements

<p>JOURNAL 8860 TRANSIT 14 2704 2000 ENCLOSURE 30 PROVINCE 98 COMMUNE1 ANDENNE COMMUNE2 ADRESSE QUAI DE BROUCKERE NUMERO ETAGE LOCALITE PLUS BENS TYPE BEN M TYPE TRANV PREX VENTE 330000 NBR CHARG NBR PIECE ANNONCEUR NOTARE HENRY TELEPHONE 86484 18 86</p>	<p>JOURNAL 8860 TRANSIT 14 2704 2000 ENCLOSURE 82 PROVINCE 98 COMMUNE1 TUBIZE COMMUNE2 ADRESSE CHAUSSEE DE MOUS NUMERO 844 ETAGE LOCALITE PLUS BENS TYPE BEN M TYPE TRANV PREX VENTE 488000 NBR CHARG NBR PIECE ANNONCEUR SELECT 8880 TELEPHONE 862786 86 86</p>
<p>JOURNAL 8860 TRANSIT 14 2704 2000 ENCLOSURE 82 PROVINCE 98 COMMUNE1 TUBIZE COMMUNE2 ADRESSE CHAUSSEE DE MOUS NUMERO 844 ETAGE LOCALITE PLUS BENS TYPE BEN M TYPE TRANV PREX VENTE 488000 NBR CHARG NBR PIECE ANNONCEUR SELECT 8880 TELEPHONE 862786 86 86</p>	<p>JOURNAL 8860 TRANSIT 14 2704 2000 ENCLOSURE 82 PROVINCE 98 COMMUNE1 TUBIZE COMMUNE2 ADRESSE CHAUSSEE DE MOUS NUMERO 844 ETAGE LOCALITE PLUS BENS TYPE BEN M TYPE TRANV PREX VENTE 488000 NBR CHARG NBR PIECE ANNONCEUR SELECT 8880 TELEPHONE 862786 86 86</p>
<p>JOURNAL 8860 TRANSIT 14 2704 2000 ENCLOSURE 379 PROVINCE 98 COMMUNE1 NEURS COMMUNE2 ADRESSE NUMERO ETAGE LOCALITE PLUS BENS APPARTS 3 CHAMB / DE 1 800 000 A 4 MILLIARD FRF TYPE BEN A TYPE TRANV PREX VENTE 8 NBR CHARG NBR PIECE ANNONCEUR HENRI TELEPHONE 818622 86 86</p>	<p>JOURNAL 8860 TRANSIT 14 2704 2000 ENCLOSURE 379 PROVINCE 98 COMMUNE1 NEURS COMMUNE2 ADRESSE NUMERO ETAGE LOCALITE PLUS BENS APPARTS 3 CHAMB / DE 1 800 000 A 4 MILLIARD FRF TYPE BEN A TYPE TRANV PREX VENTE 8 NBR CHARG NBR PIECE ANNONCEUR HENRI TELEPHONE 818622 86 86</p>

Page 1

ANNEXE 9 :

L'OFFRE DE TERRAINS (année 2000)					
CODE	COMMUNE	Nbre d'offres en terrains	Nbre dont le prix est connu	Prix médian (Fb/m2)	Prix standardisé
25005	BEAUVECHAIN	11	11	1476	121
25014	BRAINE-L'ALLEUD	187	166	3812	237
25015	BRAINE-LE-CHATEAU	109	90	2000	118
25018	CHAUMONT-GISTOUX	270	256	2000	150
25023	COURT-ST-ETIENNE	63	58	1765	144
25031	GENAPPE	40	32	1576	176
25037	GREZ-DOICEAU	108	90	1850	181
25043	INCOURT	32	32	1500	113
25044	ITTRE	17	8	1470	158
25048	JODOIGNE	91	90	2824	175
25050	LA HULPE	13	11	3960	269
25068	MONT-SAINT-GUIBERT	204	161	2496	135
25072	NIVELLES	38	24	2225	173
25084	PERWEZ	45	41	2382	145
25091	RIXENSART	126	95	4500	297
25105	TUBIZE	116	61	2500	138
25107	VILLERS-LA-VILLE	37	26	966	102
25110	WATERLOO	300	163	5372	319
25112	WAVRE	112	91	1800	177
25117	CHASTRE	14	11	1532	130
25118	HELECINE	1	0	-1	-1
25119	LASNE	77	55	2558	298
25120	ORP-JAUCHE	36	31	1000	99
25121	OTTIGNIES-L-LA-N	81	53	2873	177
25122	RAMILLIES	20	18	1136	86
25123	REBECQ	37	19	1890	120
25124	WALHAIN	33	24	1935	122
51004	ATH	89	20	1750	128
51008	BELOEIL	20	3	594	60
51009	BERNISSART	9	0	-1	-1
51012	BRUGELETTE	1	0	-1	-1
51014	CHIEVRES	12	2	618	57
51017	ELLEZELLES	9	1	509	72
51019	FLOBECQ	13	0	-1	-1
51065	FRASNES-LEZ-ANVAING	23	0	-1	-1
52010	CHAPELLE-LEZ-HERLAIM	1	0	-1	-1
52011	CHARLEROI	169	91	834	66

52012	CHATELET	11	8	966	103
52015	COURCELLES	4	3	808	51
52018	FARCIENNES	0	0	-1	-1
52021	FLEURUS	5	5	708	61
52022	FONTAINE-L'EVEQUE	5	1	569	43
52025	GERPINNES	18	14	1200	101
52043	MANAGE	33	1	1857	141
52048	MONTIGNY-LE-TILLEUL	37	17	2045	162
52055	PONT-A-CELLES	26	20	1500	101
52063	SENEFFE	0	0	-1	-1
52074	AISEAU-PRESLES	14	9	955	97
52075	LES BONS VILLERS	20	12	707	73
53014	BOUSSU	20	3	1332	58
53020	DOUR	23	4	506	48
53028	FRAMERIES	125	28	1162	72
53039	HENSIES	19	2	494	70
53044	JURBISE	12	4	1080	100
53046	LENS	9	3	510	72
53053	MONS	131	14	644	27
53065	QUAREGNON	23	2	900	47
53068	QUIEVRAIN	13	4	446	48
53070	SAINT-GHISLAIN	32	2	522	62
53082	COLFONTAINE	35	13	900	64
53083	HONNELLES	18	8	650	41
53084	QUEVY	46	10	800	61
54007	MOUSCRON	0	0	-1	-1
54010	COMINES-WARNETON	0	0	-1	-1
55004	BRAINE-LE-COMTE	110	76	2300	154
55010	ENGHIEN	126	63	2000	148
55022	LA LOUVIERE	114	34	1500	83
55023	LESSINES	146	130	1357	84
55035	LE ROEULX	34	18	1166	91
55039	SILLY	31	10	1334	85
55040	SOIGNIES	45	19	1588	107
55050	ECAUSSINNES	85	44	1667	103
56001	ANDERLUES	4	3	1316	69
56005	BEAUMONT	15	8	564	48
56011	BINCHE	20	1	652	92
56016	CHIMAY	2	1	425	60
56022	ERQUELINNES	2	0	-1	-1
56029	FROIDCHAPELLE	17	12	600	43
56044	LOBBES	5	3	742	56
56049	MERBES-LE-CHATEAU	0	0	-1	-1
56051	MOMIGNIES	7	6	458	35

56078	THUIN	18	6	1100	67
56085	ESTINNES	2	0	-1	-1
56086	HAM-SUR-HEURE-NALINNES	6	2	832	53
56087	MORLANWELZ	11	0	-1	-1
56088	SIVRY-RANCE	6	0	-1	-1
57003	ANTOING	5	1	652	34
57018	CELLES	18	7	850	64
57027	ESTAIMPUIS	1	0	-1	-1
57062	PECQ	2	0	-1	-1
57064	PERUWELZ	66	18	650	46
57072	RUMES	4	0	-1	-1
57081	TOURNAI	34	3	1300	99
57093	BRUNEAUT	6	0	-1	-1
57094	LEUZE-EN-HAINAUT	28	1	556	42
57095	MONT-DE-L'ENCLUS	4	0	-1	-1
61003	AMAY	4	1	329	46
61010	BURDINNE	23	12	538	49
61012	CLAVIER	11	10	514	52
61019	FERRIERES	1	1	547	42
61024	HAMOIR	3	3	331	41
61028	HERON	12	7	400	56
61031	HUY	24	18	630	43
61039	MARCHIN	12	11	517	47
61041	MODAVE	2	2	627	48
61043	NANDRIN	5	4	1646	175
61048	OUFFET	1	0	-1	-1
61063	VERLAINE	2	1	1099	83
61068	VILLERS-LE-BOUILLET	11	10	1000	61
61072	WANZE	35	11	764	71
61079	ANTHISNES	0	0	-1	-1
61080	ENGIS	2	2	696	54
61081	TINLOT	0	0	-1	-1
62003	ANS	19	10	1215	89
62006	AWANS	11	10	1134	62
62009	AYWAILLE	8	7	550	55
62011	BASSENGE	2	1	912	69
62015	BEYNE-HEUSAY	11	8	1016	72
62022	CHAUDFONTAINE	22	14	1429	120
62026	COMBLAIN-AU-PONT	4	3	635	54
62027	DALHEM	0	0	-1	-1
62032	ESNEUX	3	2	1386	118
62038	FLERON	11	6	1194	91
62051	HERSTAL	9	6	1272	75
62060	JUPRELLE	10	2	1800	95

62063	LIEGE	88	59	1099	62
62079	OUPEYE	9	5	861	67
62093	SAINT-NICOLAS	7	7	716	58
62096	SERAING	8	6	1650	93
62099	SOUMAGNE	16	1	833	118
62100	SPRIMONT	19	19	1209	91
62108	WISE	1	0	-1	-1
62118	GRACE-HOLLOGNE	34	15	1100	84
62119	BLEGNY	37	32	1838	101
62120	FLEMALLE	33	11	700	48
62121	NEUPRE	40	36	1350	109
62122	TROOZ	1	1	800	113
63001	AMBLEVE	1	0	-1	-1
63003	AUBEL	1	0	-1	-1
63004	BAELEN	7	7	1800	137
63012	BULLANGE	1	1	549	78
63013	BUTGENBACH	3	3	353	39
63020	DISON	6	1	1100	155
63023	EUPEN	15	6	2250	180
63035	HERVE	5	0	-1	-1
63038	JALHAY	3	0	-1	-1
63040	LA CALAMINE	3	1	1744	246
63045	LIERNEUX	4	4	520	30
63046	LIMBOURG	4	3	455	35
63048	LONTZEN	48	0	-1	-1
63049	MALMEDY	10	5	1079	74
63057	OLNE	13	3	933	104
63058	PEPINSTER	10	3	486	56
63061	RAEREN	20	15	1429	150
63067	SAINT-VITH	4	4	775	41
63072	SPA	2	1	1500	212
63073	STAVELOT	10	3	459	65
63075	STOUMONT	19	16	679	48
63076	THEUX	5	2	638	90
63079	VERVIERS	8	6	1390	87
63080	WAIMES	15	8	578	44
63084	WELKENRAEDT	18	7	1671	95
63086	TROIS-PONTS	1	1	304	43
63087	BURG-REULAND	1	1	653	34
63088	PLOMBIERES	22	8	1695	135
63089	THIMISTER-CLERMONT	0	0	-1	-1
64008	BERLOZ	30	12	698	44
64015	BRAIVES	37	17	650	84
64021	CRISNEE	3	2	1762	113

64023	DONCEEL	2	2	1000	76
64025	FEXHE-LE-HAUT-CLOCHE	8	8	933	61
64029	GEER	10	4	1150	105
64034	HANNUT	104	76	1200	88
64047	LINCENT	2	2	1043	75
64056	OREYE	3	2	904	48
64063	REMICOURT	3	2	1040	79
64065	ST-GEORGES-SUR-MEUSE	3	3	900	68
64074	WAREMME	77	59	754	54
64075	WASSEIGES	11	11	653	70
64076	FAIMES	30	19	630	53
81001	ARLON	103	64	1810	116
81003	ATTERT	36	12	2126	107
81004	AUBANGE	9	5	1190	77
81013	MARTELANGE	8	0	-1	-1
81015	MESSANCY	18	2	948	72
82003	BASTOGNE	100	42	506	41
82005	BERTOONE	24	12	458	26
82009	FAUVILLERS	4	1	324	46
82014	HOUFFALIZE	46	2	278	28
82032	VIELSALM	12	8	475	43
82036	VAUX-SUR-SURE	53	15	400	28
82037	GOUVY	13	6	612	44
82038	SAINTE-ODE	28	14	375	29
83012	DURBUY	30	16	432	35
83013	EREZEE	23	7	398	37
83028	HOTTON	36	16	372	42
83031	LA ROCHE-EN-ARDENNE	38	2	286	29
83034	MARCHE-EN-FAMENNE	23	10	678	45
83040	NASSOGNE	39	18	500	30
83044	RENDEUX	20	8	282	38
83049	TENNEVILLE	18	0	-1	-1
83055	MANHAY	9	3	450	30
84009	BERTRIX	102	70	496	27
84010	BOUILLON	7	1	300	-1
84016	DAVERDISSE	1	0	-1	-1
84029	HERBEUMONT	0	0	-1	-1
84033	LEGLISE	32	4	458	25
84035	LIBIN	27	10	350	34
84043	NEUFCHATEAU	19	11	283	21
84050	PALISEUL	12	10	334	23
84059	SAINT-HUBERT	15	7	320	30
84068	TELLIN	0	0	-1	-1
84075	WELLIN	4	4	204	31

84077	LIBRAMONT-CHEVIGNY	45	1	450	34
85007	CHINY	13	4	324	25
85009	ETALLE	9	0	-1	-1
85011	FLORENVILLE	11	1	133	19
85024	MEIX-DEVANT-VIRTON	6	0	-1	-1
85026	MUSSON	11	5	956	55
85034	SAINT-LEGER	3	0	-1	-1
85039	TINTIGNY	6	1	714	54
85045	VIRTON	3	0	-1	-1
85046	HABAY	22	13	1000	64
85047	ROUVROY	0	0	-1	-1
91005	ANHEE	15	7	800	49
91013	BEAURAING	17	13	532	37
91015	BIEVRE	1	1	278	21
91030	CINEY	89	51	734	59
91034	DINANT	14	5	586	50
91054	GEDINNE	19	11	417	27
91059	HAMOIS	32	25	550	53
91064	HAVELANGE	15	5	423	30
91072	HOUYET	12	9	375	33
91103	ONHAYE	6	5	600	46
91114	ROCHEFORT	20	9	268	32
91120	SOMME-LEUZE	15	7	425	45
91141	YVOIR	23	16	871	70
91142	HASTIERE	36	22	422	30
91143	VRESSE-SUR-SEMOIS	3	3	389	31
92003	ANDENNE	17	12	716	46
92006	ASSESE	11	6	862	132
92035	EGHEZEE	33	30	1300	86
92045	FLOREFFE	17	13	728	75
92048	FOSSÉS-LA-VILLE	15	12	662	69
92054	GESVES	40	16	882	76
92087	METTET	28	12	857	73
92094	NAMUR	257	105	1425	103
92097	OHEY	39	37	778	51
92101	PROFONDEVILLE	68	52	1700	93
92114	SOMBREFFE	8	7	867	87
92137	SAMBREVILLE	11	4	900	56
92138	FERNELMONT	22	7	873	74
92140	JEMEPPE-SUR-SAMBRE	48	29	1000	80
92141	LA BRUYERE	19	10	1610	119
92142	GEMBLoux	41	38	1600	112
93010	CERFONTAINE	13	7	141	24
93014	COUVIN	34	23	295	34

93018	DOISCHE	1	1	104	15
93022	FLORENNES	36	17	773	56
93056	PHILIPPEVILLE	98	70	478	42
93088	WALCOURT	79	72	735	42
93090	VIROINVAL	10	6	172	26

