

RAPPORT FINAL
SUBVENTION 2009-2010
Septembre 2010

Thème 4
Politique foncière

Volume d'annexes

Pilotage scientifique : Mathieu VAN CRIEKINGEN (ULB-GUIDE)
Chercheurs : Caroline d'ANDRIMONT (ULB-GUIDE), Pierre FONTAINE (ULB-GUIDE), Hélène GUERARD (UCL-CREAT), Francis HAUMONT (UCL)

Table des matières générale

ANNEXE 1 – NOTE SUR LES INSTRUMENTS JURIDIQUES DE LA POLITIQUE FONCIERE – MISE EN PERSPECTIVE.....	2
ANNEXE 2 - FONCIER, LOGEMENT ET DEVELOPPEMENT TERRITORIAL EN REGION FLAMANDE.....	25
ANNEXE 3 – DESCRIPTION DU CONTENU DU DECRET FLAMAND DE POLITIQUE FONCIERE ET IMMOBILIERE EN USAGE DEPUIS SEPT. 2009	71
ANNEXE 4 - L'IMPOSITION DE LOGEMENTS SOCIAUX DANS LA LOI FRANÇAISE SRU.....	95
ANNEXE 5 – FONCIER, LOGEMENT ET DEVELOPPEMENT TERRITORIAL AU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG	110
ANNEXE 6 - L'EMPHYTEOSE AUX PAYS-BAS EN 2010	174
ANNEXE 7 - ESTIMATION DU POTENTIEL THEORIQUE DES « CHARGES D'URBANISME EN LOGEMENT ABORDABLE » APPLIQUEES EN REGION WALLONNE	195

ANNEXE 1 – NOTE SUR LES INSTRUMENTS JURIDIQUES DE LA POLITIQUE FONCIERE – MISE EN PERSPECTIVE

Table des matières

1. INTRODUCTION	3
2. LES INSTRUMENTS D’AFFECTATION.....	4
2.1 GENERALITES	4
2.2 LES INSTRUMENTS D’AFFECTATION DU SOL	4
2.3 ACTIONS ENVISAGEABLES.....	5
2.3.1 <i>L’identification des terrains non constructibles en zone urbanisable</i>	5
2.3.2 <i>La détermination de densité</i>	6
3. L’APPROPRIATION DU SOL.....	6
3.1 L’EXPROPRIATION POUR CAUSE D’UTILITE PUBLIQUE.....	7
3.1.1 <i>L’utilité publique</i>	7
3.1.2 <i>Sur la procédure</i>	9
3.1.3 <i>Les indemnités</i>	11
3.2 LE DROIT DE PREEMPTION.....	13
3.2.1 <i>Le champ d’application</i>	13
3.2.1.1 Les périmètres de préemption	14
3.2.1.2 Le but de la préemption.....	14
3.2.1.3 Les actes générateurs.....	15
3.2.1.4 Durée.....	15
3.2.2 <i>La procédure</i>	16
3.2.3 <i>Le prix</i>	16
4. LA MISE A DISPOSITION.....	16
4.1 LA VENTE AVEC FACULTE DE RACHAT	17
4.2 L’EMPHYTEOSE.....	18
5. LE REGIME JURIDIQUE DES PLUS-VALUES ET DES MOINS-VALUES	19
5.1 LA RECUPERATION DES PLUS-VALUES.....	19
5.1.1 <i>La récupération des plus-values par le biais de la participation aux frais collectifs</i>	19
5.1.2 <i>La récupération des plus-values d’urbanisation</i>	19
5.1.2.1 La récupération en nature	19
5.1.2.2 Les prélèvements fiscaux sur les plus-values d’urbanisme.....	20
a) Les impôts locaux	20
b) Les prélèvements fiscaux de l’Etat.....	20
c) Autres techniques	21
5.1.3 <i>L’indemnisation des moins-values</i>	21
5.1.3.1 L’article 70 du CWATUPE.....	22
5.1.3.2 Le règlement simultané des plus-values et des moins-values par le biais du remembrement / relotissement.....	23

ANNEXE 1 – NOTE SUR LES INSTRUMENTS JURIDIQUES DE LA POLITIQUE FONCIERE – MISE EN PERSPECTIVE

1. INTRODUCTION

La question des outils juridiques de politique foncière et de leur efficacité est fonction, bien évidemment, de l'objectif que l'on assigne à cette politique spécifique.

Depuis près d'un demi siècle, le concept de « politique foncière » fait l'objet de définitions diverses. Certaines sont très larges, comme, par exemple, celle formulée en novembre 1970 par le groupe de travail interdépartemental de politique foncière mis en place en 1969 par le Ministre des Travaux Publics, M.G. De Saeger, qui définissait la politique foncière comme suit :

« Les forces systématiques coordonnées pour obtenir, par un ensemble de mesures, que les terrains les plus appropriés soient, au moment le plus opportun au coût correspondant à l'usage présent et n'interdisant pas l'aménagement souhaitable, mises à la disposition des utilisateurs qui doivent y réaliser la destination répondant aux besoins du mieux-être général »¹.

D'autres définitions se concentrent autour du problème foncier. C'est le cas de la définition donnée par R. Arrago pour qui le problème foncier « désigne l'ensemble des difficultés que provoque le coût excessif atteint par les sols urbains ou urbanisables dès qu'il est permis à leur prix de se former librement selon les seules lois du marché ». Ce qui le conduisait à définir la politique foncière comme « l'ensemble des solutions que les pouvoirs publics, avec l'aide éventuelle des particuliers, s'efforcent d'apporter aux problèmes fonciers »².

Nous avons personnellement défini la politique foncière comme suit :

« L'ensemble d'actions mises en œuvre de façon combinée, par lesquelles les pouvoirs publics s'efforcent de disposer du sol en pesant à des degrés divers sur les comportements de ses détenteurs et de ses utilisateurs, au besoin en les contrecarrant, en s'y opposant, en récupérant au moins partiellement les plus-values foncières ou même en se rendant maîtres de la propriété du sol tout en étant prêts, le cas échéant, à indemniser les moins-values »³.

Il est évident que l'identification des outils juridiques de politique foncière suppose l'identification des mécanismes de formation des prix fonciers. Dès lors, tel ou tel instrument visera plus spécifiquement à influencer tel ou tel facteur en question. Il n'existe pas véritablement d'instrument qui constituerait la panacée universelle aux questions foncières.

Nous nous proposons, dans le cadre de la présente note, de présenter les principaux outils qui paraissent de nature à agir le plus efficacement possible mais dans les limites d'un contexte complexe, celui d'une véritable politique foncière.

Par ailleurs, il ne rentre pas dans nos intentions, à ce stade de la réflexion, de reprendre toutes les facettes de ces outils. Seuls les plus pertinents ou les plus problématiques seront

¹ Ministère des Travaux Publics, groupe de travail « politique foncière », rapport sur la politique foncière, novembre 1970, Doc. Roneo, p.12.

² R. Arrago, Les problèmes fonciers et leurs solutions, Paris, Berger-Levrault, 1969, p.19.

³ F. Haumont, Les instruments juridiques de la politique foncière, Bruxelles, Story Scientia, 1990, p.9.

abordés. Nous nous efforcerons, sur la base des constats opérés, de proposer des pistes de réforme ou d'autres actions.

La présente note doit actuellement être considérée comme une note provisoire, susceptible d'être complétée au fur et à mesure de l'avancement des réflexions du Groupe « politique foncière ».

Nous avons classé les principaux outils de la politique foncière en quatre catégories :

- ceux qui visent à déterminer l'affectation des biens ;
- ceux qui permettent la maîtrise foncière par l'acquisition du sol ;
- ceux qui régissent la mise à disposition du sol appartenant aux pouvoirs publics ;
- ceux qui tendent à régler spécifiquement la question des plus-values et des moins-values foncières.

2. LES INSTRUMENTS D'AFFECTION

2.1 GENERALITES

Sans entrer spécifiquement dans l'analyse de la question de la détermination des affectations, il est important de rappeler qu'il est communément acquis que la valeur d'un bien est fonction de son usage sachant que celui-ci peut être déterminé qualitativement et quantitativement.

Il est assez évident, pour prendre un exemple simple, qu'un plan d'affectation des sols va dégager, par ses choix, d'éventuelles plus-values et des moins-values.

En effet, les terrains qui, n'étant en principe pas constructibles, se retrouvent, par le fait du prince, urbanisables, voient leur valeur augmenter proportionnellement à la valeur de l'usage nouveau. Inversement, des terrains que l'on pouvait considérer comme urbanisables, voient leur valeur diminuer de manière substantielle si, par une décision de l'autorité compétente, on ne peut plus y développer de programme immobilier au sens large. Cela concerne ce que l'on peut appeler le « qualitatif ».

Par ailleurs, au sein d'une même catégorie d'usage, les valeurs peuvent se trouver considérablement influencées par la « quantité » de cet usage autorisé.

C'est ainsi que selon le nombre de mètres carrés de plancher que l'on peut construire sur un terrain, la valeur du fonds acceptable au regard des objectifs de rentabilité du programme immobilier, ne sera pas la même. Si l'on ne peut construire sur un terrain de 1.000 m² qu'une maison unifamiliale de 150 m² de plancher, l'imputation foncière au m² de plancher construit ne pourra dépasser un montant limité. Si, sur le même terrain, on peut construire 1.500 m² de plancher, l'imputation foncière peut être 10 fois plus importante.

On sait que cela ne se répercute pas nécessairement selon la même proportion sur la valeur du sol. Il est certain toutefois que cela va influencer considérablement le prix du bien sur le marché, pour autant bien entendu que le marché soit porteur pour le type de construction concerné. Dès lors, l'impact de l'adoption de normes de densité est une donnée à prendre en compte.

2.2 LES INSTRUMENTS D'AFFECTION DU SOL

L'objectif de la présente note n'est pas d'analyser l'ensemble des instruments d'affectation des sols.

On sait que, parmi ceux-ci, les plans d'affectation des sols constituent l'instrument majeur.

Il ne faut néanmoins pas négliger d'autres outils qui peuvent s'avérer intéressants à ce sujet.

C'est le cas par exemple des règlements d'urbanisme qui peuvent influencer le gabarit des bâtiments et donc le nombre de mètres carrés de plancher qui pourraient être autorisés sur un bien.

Il ne faut pas non plus négliger de nombreux périmètres adoptés en vertu d'autres législations qui peuvent également avoir une influence sur la valeur du bien. On pense évidemment, en premier lieu, aux nombreux périmètres de protection de l'environnement, qu'il s'agisse des périmètres de protection de points de captage d'eau potabilisable, des périmètres liés à la vulnérabilité d'un site ou encore ceux qui poursuivent d'une manière ou d'une autre la conservation de la nature. C'est ainsi qu'il est certain que l'adoption progressive des arrêtés définitifs de désignation des sites Natura 2000 en Région Wallonne avec les interdictions générales et particulières qu'elle implique, se répercute sur la valeur des biens.

Il ne faut pas non plus négliger des périmètres liés à l'urbanisme opérationnel comme ceux, par exemple, des périmètres des sites à réaménager (S.A.R.) ou d'autres périmètres au sein desquels des subventions peuvent être obtenues pour la réalisation d'un programme, subventions qui vont influencer directement ou indirectement les valeurs foncières.

2.3 ACTIONS ENVISAGEABLES

Il est rare que ceux qui sont à l'initiative de l'élaboration d'un plan d'affectation des sols, sa révision ou encore de l'adoption d'un périmètre de protection ou d'un règlement d'urbanisme aient à l'esprit l'impact que leur action peut avoir sur le foncier.

Aujourd'hui, cette affirmation doit certainement être nuancée en ce qui concerne la révision des plans de secteur ou l'élaboration ou à la révision d'un plan communal d'aménagement qui a pour effet de rendre inconstructible un terrain qui, du moins sous l'angle de son statut réglementaire pouvait être considéré comme constructible. La crainte de l'obligation d'indemniser le propriétaire lésé interpelle le pouvoir à l'origine du nouveau plan.

Tout ceci conduit à identifier des pistes d'action qui pourraient être intéressante.

2.3.1 L'identification des terrains non constructibles en zone urbanisable

Sous cet angle, il paraîtrait intéressant d'avoir une analyse spécifique qui permettrait d'identifier, au sein des zones urbanisables au sens du CWATUPE, les portions de terrain qui, pour une raison ou une autre, ne peuvent être considérées comme constructibles.

En effet, conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat, ce n'est pas parce qu'un terrain est en zone urbanisable au plan de secteur qu'il est nécessairement urbanisable¹.

Cela étant, le même Conseil d'Etat considère que le plan communal d'aménagement qui affecte près de la moitié d'une zone de loisirs en zone d'espace vert va à l'encontre de la zone de loisir du plan de secteur puisqu'il revient à exclure les équipements récréatifs ou touristiques d'une partie substantielle de la zone de loisirs².

De même, des raisons techniques ou juridiques peuvent s'opposer à la constructibilité d'un bien nonobstant son statut de terrain urbanisable au regard du plan d'affectation des sols. En effet, un terrain pourrait ne pas répondre aux conditions techniques normales de

¹ C.E., n°98.261, 10 août 2001, Ville de Durbuy ; C.E., n°82.091, 13 août 1999, del Marmol.

² C.E., n°197.523, 29 octobre 2009, Baudson.

constructibilité (terrain humide, relief trop accentué, absence d'accès, impossibilité économique-technique d'assurer l'égouttage, ...). De même, des contraintes d'ordre juridiques, éventuellement externes au droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire au sens strict du terme, pourraient s'opposer également à l'urbanisation pourtant prévue par le plan d'urbanisme (périmètre de prévention d'un point de captage d'eau, périmètre de conservation de la nature...).

Tout ceci conduit donc à considérer que la détermination de ce qui est véritablement urbanisable dans les zones urbanisables peut être un exercice intéressant, ouvrant des pistes à mener dans le cadre d'une politique foncière.

D'une part, cela permet de mieux cerner la marge de manœuvre dont disposent les pouvoirs publics en évitant, par un changement de statut urbanistique du bien, de devoir le cas échéant, payer des indemnités pour moins-value (voir infra).

Par ailleurs, cet exercice peut s'avérer également intéressant dans la mesure où cela peut être une source alimentant un stock de biens fonciers en vue de pratiquer le mécanisme de la compensation planologique visée par l'article 46, § 1^{er}, al. 2, 3^o du CWATUPE. En effet, à l'instar de ce qui se fait depuis pas mal d'années notamment aux Etats-Unis par le biais du *mitigation banking*¹, on pourrait constituer une véritable banque foncière de compensation. Il s'agit d'une action qui peut se mettre en place petit à petit permettant ainsi ultérieurement la révision de certaines affectations dommageables notamment pour le bon aménagement des lieux et l'environnement.

2.3.2 La détermination de densité

Comme relevé ci-dessus, la « quantité » d'usage autorisé par le plan d'affectation des sols influence incontestablement les valeurs foncières.

Or, très souvent, les outils permettant de limiter les densités sont négligés.

C'est ainsi que l'article 41, al. 2, 4^o, du CWATUPE qui permet d'indiquer des prescriptions supplémentaires au zonage du plan de secteur en ce qui concerne « *la densité des constructions ou des logements* » n'est pratiquement jamais utilisé.

Par ailleurs, si les plans communaux d'aménagement et les règlements communaux d'urbanisme peuvent s'avérer plus précis à ce sujet, il n'est pas certain que cette démarche ait été perçue sous l'angle de l'impact foncier de la mesure.

Dans le même esprit, la dimension de parcelles qui peut découler tantôt du plan communal d'aménagement, tantôt de règlement communal d'urbanisme, tantôt encore du permis de lotir ou du futur permis d'urbanisation, constitue également un élément qui peut influencer la valeur foncière.

Une meilleure intégration de cette dimension dans les outils d'urbanisme se justifie.

Sur ce point, toutefois, il convient d'attirer l'attention sur un phénomène quasi systématiquement constaté, à savoir le fait que plus une parcelle a une superficie limitée – tout en permettant bien évidemment d'exercer l'usage auquel elle est destinée -, plus le prix au mètre carré est élevé, sachant que le marché retient le coût global d'acquisition d'une parcelle plutôt que le coût au mètre carré. Plus le terrain est petit, moins il coûte globalement, ce qui permet au vendeur de demander un prix plus élevé au mètre carré.

3. L'APPROPRIATION DU SOL

¹ Voir à ce sujet F. Haumont, « Coût et emprise foncière des compensations environnementales, Etudes Foncières, Paris, n°125, 2007, pp. 17-19.

La deuxième catégorie d'outils juridiques de la politique foncière regroupe les techniques d'acquisition du sol.

Il existe plusieurs techniques pour ce faire. Nous en retiendrons, dans notre exposé, deux, à savoir l'expropriation pour cause d'utilité publique et le droit de préemption.

On examinera, dans le cadre des techniques de récupération des plus-values du mécanisme de l'imposition de la cession gratuite à l'occasion de la délivrance d'une autorisation administrative. S'il s'agit d'un mode d'acquisition, en toute hypothèse, cette imposition constitue une technique qui, quantitativement, reste marginale dans le cadre d'une politique d'acquisition foncière.

3.1 L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITE PUBLIQUE

Le but de la présente note n'est évidemment pas de faire un exposé sur toutes les facettes de l'expropriation pour cause d'utilité publique telle qu'elle est régie par l'article 16 de la Constitution, par les lois générales sur l'expropriation¹ et par une multitude de dispositions spécifiques comme par exemple, les articles 58 et suivants du CWATUPE.

Ce qui paraît plus intéressant, c'est de se concentrer sur certaines facettes de ce mécanisme spécifiquement lié à l'aspect de management d'une politique foncière.

Dans ce contexte spécifique, il y a lieu également de tenir compte de l'abondante jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme fondée sur l'article 1^{er} du 1^{er} protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui protège le droit de propriété. La Belgique ayant ratifié il y a de nombreuses années la Convention, celle-ci trouve à s'appliquer en droit interne, éclairée par l'enseignement de la Cour de Strasbourg.

3.1.1 L'utilité publique

La question de l'utilité publique est évidemment une question centrale dans le cadre de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

En effet, selon la jurisprudence bien établie notamment de la Cour de Cassation, une expropriation doit nécessairement être d'utilité publique et cette utilité publique doit, sauf lorsque celle-ci est évidente, trouver son fondement dans une disposition de nature législative.

C'est ainsi que l'on considérera que l'utilité publique pourrait être justifiée sans fondement juridique autre que l'article 16 de la Constitution si l'usage recherché est sans conteste un usage public. Dans les autres cas, il faut nécessairement un fondement juridique.

Or, en matière d'acquisition s'inscrivant dans le cadre d'une politique foncière, il est certain qu'un nombre non négligeable d'acquisitions se ferait dans le but de la maîtrise foncière sans nécessairement viser un usage public en tout cas, suffisamment immédiat après l'expropriation.

Tel serait évidemment le cas d'une expropriation pour cause d'utilité publique dans le but de constituer une réserve foncière. Mais d'autres acquisitions par expropriation peuvent se

¹ La loi du 17 avril 1835 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, les lois coordonnées de 1^{er} juillet 1858 et 15 novembre 1867 sur l'expropriation par zones pour travaux d'utilité communale ; la loi du 27 mai 1870 portant simplification des formalités administratives en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique ; la loi du 10 mai 1926 instituant une procédure d'urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique ; la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.

discuter quant à leur fondement. On pense notamment à des expropriations pour compte d'investisseurs privés, admises par le législateur uniquement dans des cas très spécifiques.

Cela signifie que, dans une telle hypothèse, le législateur régional doit avoir clairement indiqué que ce type d'expropriation était justifié sous l'angle de l'utilité publique.

Il n'est pas inintéressant, dans ce contexte, de se référer à l'enseignement de la Cour Européenne des Droits de l'Homme qui, à de multiples reprises, a été saisie de la question de la conformité de l'utilité publique alléguée pour exproprier tel ou tel bien. Dans ce contexte, la Cour Européenne des Droits de l'Homme a estimé que, par exemple, rentrent dans le concept d'utilité publique, les expropriations poursuivies pour concrétiser l'aménagement prévu par les plans d'urbanisme, pour assurer la protection d'un monument ou d'un site naturel, pour rénover des bâtiments ou un quartier, réaliser un programme de logement social¹, constituer une réserve foncière d'utilité publique² ou encore pour assurer la non-constructibilité du littoral³.

Par ailleurs, il se peut que, même avec une disposition décrétole non équivoque quant à l'existence d'une utilité publique, des discussions puissent s'opérer sur le fondement légal invoqué.

En effet, il arrive régulièrement que, nonobstant le fondement légal de l'utilité publique, un propriétaire menacé d'expropriation conteste l'effectivité de celle-ci. On peut prendre comme exemple l'article 58 du CWATUPE qui prévoit, en son alinéa 1^{er}, que :

« toutes les acquisitions d'immeubles nécessaires à la réalisation ou à la mise en œuvre des prescriptions des plans de secteur, des plans communaux d'aménagement, des zones d'aménagement communal concertées et des zones d'aménagement communal concertées à caractère industriel, peuvent être réalisées par la voie de l'expropriation pour cause d'utilité publique ».

En effet, une personne menacée d'expropriation pourrait contester l'utilité publique de l'expropriation en invoquant le fait qu'elle peut assurer elle-même l'objectif d'utilité publique, à savoir l'aménagement prévu par le plan de secteur ou le plan communal d'aménagement.

Dans ce cas, il appartiendra au Juge saisi – soit le Conseil d'Etat, soit le Juge de Paix – de contrôler l'effectivité de cette utilité publique sachant que la jurisprudence reconnaît au pouvoir expropriant une large manœuvre d'appréciation de cette utilité publique. En effet, comme le confirme d'ailleurs la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, le contrôle marginal du Conseil d'Etat ou des juridictions de l'ordre judiciaire se limite à censurer les appréciations déraisonnables ou les erreurs manifestes d'appréciation.

Cela étant, il est exact que certains jugements ont pu aboutir à la conclusion qu'il n'y avait pas d'utilité publique lorsque le but est aussi bien réalisé par le propriétaire, en l'espèce un industriel, qui avait acquis antérieurement les terrains concernés dans le but d'y transférer ou d'étendre son entreprise existante et installée ailleurs, donnant ainsi à ses parcelles, visées par l'arrêté d'expropriation pour cause d'utilité publique, une destination conforme au but poursuivi par l'expropriation et à la destination prévue par le plan d'aménagement⁴.

De même, le Juge de Paix de St Josse-ten-Noode a estimé que le projet urbanistique de la SA Hôtel des Colonies, largement connu de la partie expropriante, répondant à suffisance

¹ C.E.D.H., 2 juillet 2002, Motais de Narbonne c. France, § 18.

² Ibidem.

³ C.E.D.H., 11 octobre 2005, M.A. et crts c. Turquie, § 40.

⁴ Juge de Paix de Willebroek, 18 octobre 1993, J.J.P. 1996, p. 246.

aux objectifs poursuivis de réhabilitation et de rénovation du quartier, ne justifiait pas de passer par l'expropriation¹.

En revanche, le Tribunal de Première Instance de Nivelles a infirmé le jugement du Juge de Paix de Wavre qui avait considéré que l'expropriation du terrain concerné sur la base de la loi sur l'expansion économique – en réalité, il s'agissait d'aménager un nouveau zoning industriel – était illégale dans la mesure où le propriétaire exproprié avait déjà réalisé l'objectif d'utilité publique en obtenant un permis d'environnement pour l'implantation et l'exploitation d'une concession automobile, poursuivant ainsi la croissance économique, objectif de la loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique. En appel², le Tribunal de Première Instance de Nivelles rejette le raisonnement qui tend à arguer que le droit d'initiative de l'Intercommunale d'Expansion Economique ne serait que subsidiaire, subordonné au défaut de mise en œuvre, par le particulier, de l'affectation urbanistique donnée à sa propriété. Le Tribunal se basant sur l'article 30, § 1^{er}, al. 1^{er}, de la loi du 30 décembre 1970, considère que cette disposition admet implicitement, en autorisant l'expropriation par zones, que plusieurs immeubles puissent être nécessaires ensemble pour l'aménagement de terrains destinés au développement économique.

Tout ceci illustre l'importance de pouvoir libeller sans équivoque dans les dispositions décrétales *ad hoc*, ce qui est d'utilité publique et justifie dès lors l'expropriation pour cause d'utilité publique.

3.1.2 Sur la procédure

De nouveau, il ne s'agit pas d'évoquer ici toutes les facettes de la procédure administrative et judiciaire de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Il convient néanmoins d'avoir à l'esprit deux points, en lien avec les questions procédurales, qui peuvent poser question.

Le **premier problème** que l'on rencontre est lié à la procédure administrative devant aboutir à l'adoption de l'arrêté autorisant un pouvoir expropriant à exproprier tel bien dans tel but.

En effet, si certains textes sont parfaitement clairs à cet égard, d'autres sont quasiment muets sur les formalités telles que la notification du projet au propriétaire, l'enquête publique, etc.

Il est vrai aussi que la jurisprudence notamment de la Cour de la Cassation semble admettre que, lorsqu'il est prévu de recourir à la procédure judiciaire d'extrême urgence de la loi du 26 juillet 1962, aucune formalité administrative n'est requise préalablement à l'adoption de l'arrêté d'expropriation. Il s'agit d'une construction jurisprudentielle.

C'est la raison pour laquelle il pourrait être utile de proposer une harmonisation de la législation régionale sur les formalités administratives préalables à l'adoption de l'arrêté d'expropriation, quitte à distinguer une procédure accélérée et simplifiée dans l'hypothèse où il est prévu de recourir à la procédure de la loi du 26 juillet 1962.

Le **second point** est précisément lié à la procédure judiciaire de la loi du 26 juillet 1962.

L'on sait que cette procédure a été introduite, au départ, pour accélérer la construction des autoroutes en Belgique. Finalement, le Parlement a décidé d'étendre cette procédure à toute expropriation pour laquelle le pouvoir expropriant estimait qu'il y avait une extrême urgence à y procéder.

¹ J.P. St Josse-ten-Noode, 17 septembre 1997, A.P.M., 1997, p. 156.

² Civ. Nivelles, 23 février 2005, Aménagement, 2005, p. 244.

On considère aujourd'hui – la jurisprudence est claire à cet égard – que cette procédure judiciaire d'extrême urgence fixée par la loi du 26 juillet 1962 constitue le droit commun de l'expropriation.

Néanmoins, il existe de plus en plus de contestations au sujet de cette extrême urgence et de la possibilité de recourir à la procédure d'extrême urgence.

En réalité, au regard du droit en vigueur, il existe actuellement deux hypothèses.

La première est celle dans laquelle, au cas par cas, la question du recours à la procédure d'extrême urgence de la loi de 1962 est tranchée. Dans ce cas, il appartiendra au Juge saisi d'une contestation de contrôler l'effectivité de l'extrême urgence. En effet, de nombreux abus ont eu lieu et aujourd'hui, la jurisprudence du Conseil d'Etat et des Tribunaux de l'ordre judiciaire est beaucoup plus sévère sur le contrôle de cette extrême urgence.

L'autre hypothèse est celle dans laquelle le législateur a indiqué dès le départ que, dans l'hypothèse d'une expropriation fondée sur la loi en question, il serait procédé suivant la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence. Dans ce cas, il n'y a pas lieu d'effectuer un contrôle *in concreto*.

C'est le cas notamment de l'article 30, § 2, c), de la loi du 30 décembre 1970 relative à l'expansion économique ou encore de l'article 68 de la loi du 9 avril 1965 portant diverses mesures en faveur de l'expansion universitaire.

A ce sujet, deux observations doivent être formulées.

La première est que les libellés des dispositions législatives spécifiques sont parfois équivoques.

Si l'on prend l'exemple de l'article 67 du CWATUPE, il n'y a aucune équivoque puisque l'on indique que :

« les expropriations dont il est question au présent chapitre sont poursuivies en appliquant la procédure judiciaire instaurée par les lois du 27 mai 1870 et du 9 septembre 1907 et par celle du 10 mai 1926. Cependant, quand il est indispensable de prendre immédiatement possession d'un immeuble ou d'un groupe d'immeubles, le Gouvernement le constate dans l'arrêté donnant force obligatoire au plan d'expropriation ou dans un arrêté séparé. Il est fait alors application de la procédure instaurée par les articles 2 à 20 de la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique ».

En revanche, lorsque le législateur utilise une formule comme « *il peut être fait application de la loi du 26 juillet 1962* », on ne peut considérer que c'est cette procédure qui s'applique de droit puisque le législateur en fait une simple faculté.

Une harmonisation serait utile.

La deuxième observation porte sur la question des formalités administratives préalables à l'adoption d'un arrêté d'expropriation permettant au pouvoir expropriant de recourir, en cas d'absence d'accord avec l'exproprié, à la procédure judiciaire d'extrême urgence.

La jurisprudence de la Cour de cassation va dans le sens d'une exonération de toute formalité administrative préalable, notamment celle de la tenue d'une enquête publique¹.

En revanche, certains tribunaux ont une approche différente².

¹ Cass., 22 mars 1991, Pas., 1001, I, p. 689.

² Civ. Namur, 7 mai 1996, J.L.M.B., 1996, p. 1545.

Une intervention décrétole se justifie pour clarifier la situation et éviter toute équivoque à ce sujet. On peut d'ailleurs se demander si l'absence de toute formalité administrative rencontre le prescrit de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. De même, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme insiste sur les obligations de nature procédurale pour assurer l'équilibre dans les ingérences des pouvoirs publics dans le droit des citoyens au respect de leurs biens¹.

3.1.3 Les indemnités

La question des indemnités à verser aux expropriés est évidemment un élément clé dans le cadre de l'utilisation de l'expropriation pour cause d'utilité publique comme outil de maîtrise foncière. En d'autres termes, si les indemnités à verser représentent des montants importants, cela peut aboutir à l'impossibilité de réaliser telle ou telle opération.

Or, il faut savoir que, par rapport à des acquisitions de gré à gré hors cadre de l'expropriation, le coût des acquisitions forcées peut s'avérer sans commune mesure.

En effet, compte tenu de la protection constitutionnelle du droit de propriété, l'expropriation implique le paiement d'un montant couvrant la totalité du dommage subi par l'exproprié. Cela couvre, principalement, du moins en principe, la valeur vénale du bien exproprié. A cela s'ajoutent, outre l'indemnité de remploi qui tourne autour de 20 %, des indemnités complémentaires de natures diverses (frais de déménagement, frais d'emménagement, perte de chiffre d'affaires...).

Par ailleurs, le mode de calcul de l'indemnité correspondant à la valeur vénale du bien est un élément également déterminant dans le cadre d'une politique foncière.

Le législateur est déjà intervenu pour éviter d'indemniser des plus-values par le biais de l'indemnité d'expropriation. C'est ainsi que, à titre d'exemple, on peut citer l'article 64 du CWATUPE qui prévoit que :

« pour le calcul de la valeur de l'immeuble exproprié, il n'est pas tenu compte de la plus-value ou moins-value, qui résulte des prescriptions du plan d'aménagement, ni de l'augmentation de valeur acquise par ce bien à la suite de travaux ou modifications effectués en contravention aux prescriptions du plan d'aménagement, si ces travaux ont été exécutés après la clôture de l'enquête publique relative au plan ».

Effectivement, l'idée est d'éviter de devoir indemniser la plus-value acquise par le bien précisément par le projet qui justifie l'expropriation. Ce qui vaut pour la plus-value vaut également pour la moins-value. A titre d'exemple, la philosophie de cet article 64 est d'éviter que si l'on révisé le plan de secteur pour inscrire en lieu et place d'une zone agricole, une zone d'activités économiques, le propriétaire du terrain exproprié pour permettre l'affectation des terrains auxdites activités économiques soit indemnisé à la valeur de terre industrielle. Il n'y a aucune raison qu'il bénéficie de la plus-value qui découle de la décision de l'autorité administrative de changer la destination du bien. Inversement, si l'on devait, par exemple, désurbaniser un terrain et l'affecter en réserve naturelle, l'expropriation dudit terrain ne pourrait se faire à la valeur de terre de réserve naturelle.

Intellectuellement, ce mécanisme préserve les pouvoirs publics. Cependant, il n'est pas toujours aisé de déterminer la part de la plus-value qui est due au projet pour lequel l'expropriation est poursuivie de celle due à des fluctuations normales du marché.

Même si le mécanisme de l'article 64 peut donner lieu à une certaine marge d'interprétation, son applicabilité à d'autres cas d'expropriation serait une mesure adéquate.

¹ Par exemple, C.E.D.H., 16 novembre 2004, Bruncrona c. Finlande, § 69.

Par ailleurs, il faut mentionner également le cas des expropriations successives.

En effet, la réalisation de certains grands travaux publics ou la mise en œuvre d'un zonage du plan de secteur peuvent s'étendre sur plusieurs années. Dans ce cas, il n'est pas rare que des expropriations successives soient poursuivies avec, le cas échéant, même plusieurs arrêtés d'expropriation.

Dans le cadre d'une politique foncière, l'idée est que, conformément à l'article 65 du CWATUPE, « *des expropriations décrétées successivement en vue de la réalisation d'un plan d'aménagement même révisé, sont, pour l'appréciation de la valeur des biens expropriés, considérées comme formant un tout à la date du premier arrêté d'expropriation* ».

De nouveau, si, à côté du CWATUPE, d'autres législations mentionnent ce mécanisme¹, il serait utile de veiller à l'applicabilité générale d'un tel mécanisme.

La dernière question qui mérite que l'on s'y arrête concerne les indemnités complémentaires éventuellement dues à un exproprié dans le cadre de la constitution de réserves foncières.

En effet, dans l'important arrêté déjà cité rendu par la Cour Européenne des Droits de l'Homme dans une affaire Motais de Narbonne c. France², la Cour Européenne des Droits de l'Homme aborde la prise en compte du temps dans le cadre du calcul de l'indemnité due à l'exproprié. Effectivement, à propos d'une expropriation poursuivie pour la réalisation d'une réserve foncière, la Cour constate l'écoulement d'un délai notable entre la décision portant expropriation d'un bien et la réalisation concrète du projet d'utilité publique fondant la privation de propriété. « *Dans un tel cas, l'expropriation peut avoir pour effet de priver l'individu concerné d'une plus-value générée par le bien en cause ; si cette privation spécifique ne repose pas elle-même sur une raison légitime tenant de l'utilité publique, l'individu concerné peut subir une charge additionnelle, incompatible avec les exigences de l'article 1^{er} du Protocole n°1* ».

La Cour Européenne a dès lors condamné la France à compléter l'indemnité d'expropriation payée 20 ans plus tôt en tenant compte de la plus-value acquise par le bien avant sa mise en valeur effective³. Il va de soi que cette jurisprudence pourrait s'avérer un frein non négligeable à la constitution de réserves foncières. Elle doit, cependant et à notre avis, être appréciée avec nuance car, de toute évidence, ce qui emporte la conviction de la Cour, c'est le fait de ne pas avoir affecté les biens expropriés à l'utilité publique mentionnés dans l'arrêté préfectoral - de l'habitat très social – et de ne pas avoir justifié l'attente par une raison d'utilité publique spécifique. Il n'est pas exclu non plus que l'activité immobilière de la dernière société acquéreuse, à savoir le logement de luxe, argument avancé par la partie requérante, ait conforté implicitement la présomption d'abandon du projet de logements sociaux.

Il ne serait pas inutile, au vu de cet arrêt, nonobstant les circonstances spécifiques du cas d'espèce, de réfléchir à l'adoption d'une disposition permettant d'éviter l'effet pervers d'acquisition par expropriation de terrains pour constituer une réserve foncière dont la mise

¹ Loi du 26 juillet 1962 relative à l'expropriation d'extrême urgence, art. 2 ; loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique, art. 30, § 2, b.

² C.E.D.H., 2 juillet 2002, Motais de Narbonne c. France, « § 18. Voyez R. Hostiou, « La Cour Européenne des Droits de l'Homme et la plus-value consécutive à la création de réserves foncières par voie d'expropriation », A.J.D.A., 2002, pp. 1226 et s. ; F. Bouyssou, « Respect du droit de propriété et droit de l'urbanisme », A.J.D.A., 2003, pp. 2135 et s. .

³ Par son arrêt du 27 mai 2003, la Cour alloue effectivement au requérant une somme de 3.286.000 EUR en sus des 300.000 EUR perçus en 1983.

en valeur plusieurs décennies plus tard, impliquerait le paiement d'indemnités d'expropriation complémentaires très importantes.

3.2 LE DROIT DE PREEMPTION

Le droit de préemption se définit comme :

« la faculté conférée par la loi (...) à une personne d'acquérir, de préférence à toute autre, un bien que son propriétaire se propose de céder, en se portant acquéreur de ce bien dans un délai donné, en général aux prix et conditions de la cession projetée, à lui préalablement notifiés »¹.

A l'instar de ce que nous avons choisi comme méthode de présentation pour l'expropriation pour cause d'utilité publique, nous ne rentrerons pas dans l'analyse de toutes les facettes de ce droit.

Il faut néanmoins retenir que, contrairement à la très grande majorité des pays occidentaux, la Belgique ne s'est dotée du droit de préemption comme outil d'acquisition immobilière aux mains des pouvoirs publics que récemment.

Cela s'explique essentiellement par les réformes institutionnelles que notre pays a connues. En effet, à la fin des années 70, alors que l'on réfléchissait à l'instauration d'un tel mécanisme en droit belge, la réforme ayant abouti à la loi spéciale du 8 août 1980, transférait aux trois Régions la compétence relative à la politique foncière.

Par la suite, fortes de cette compétence, les Régions ont tenté de légiférer dans ce domaine. Cependant, la section de législation du Conseil d'Etat, en 1981, a estimé que le droit de préemption qui touche au droit de propriété, matière restée de compétence fédérale, ne pouvait s'inscrire en tant que telle dans une des compétences régionales, pas plus qu'il ne rentrait dans la sphère des pouvoirs implicites des Régions.

Il a fallu dès lors attendre la modification de la loi spéciale de réformes institutionnelles par la loi du 16 juillet 1993 pour que, conformément au nouvel article 14 de la loi, les Régions soient dotées de la compétence d'instituer un droit de préemption dans les limites, bien entendu, de leurs compétences.

Toutefois, et c'est un point extrêmement important dans le cadre de l'utilisation du droit de préemption comme outil de politique foncière, la section de législation du Conseil d'Etat, dans son avis sur l'avant-projet d'ordonnance bruxelloise relative au droit de préemption qui prévoyait, en son article 12, la possibilité de marquer son intérêt à l'acquisition d'un bien offert mais sur la base d'autres conditions, notamment financières, et, en cas de désaccord du vendeur, de recourir à l'expropriation pour cause d'utilité publique, n'a pas reconnu le droit des Régions de légiférer en ce sens compte tenu de ce que, selon le Conseil d'Etat, l'article 14 de la loi du 8 août 1980 limite sur ce point les compétences des entités fédérées². Il faut donc à ce stade considérer que ce n'est pas une compétence régionale.

Même si on peut ne pas partager ce point de vue, il paraît difficile de contourner cet obstacle, sauf à convaincre le législateur fédéral d'intervenir en ce domaine. On peut avoir tous les doutes quant à la volonté de celui-ci d'une telle intervention.

Nous examinerons ci-après quelques points qui mériteraient éventuellement une réflexion prospective.

3.2.1 Le champ d'application

¹ Cornu, Vocabulaire juridique, PUF, 1987.

² Cons. R. Brux.-C., A-307/1-2001/2002, 19 juin 2002, pp. 22-24.

Le champ d'application du droit de préemption dans le CWATUPE pose plusieurs questions.

3.2.1.1 Les périmètres de préemption

L'article 175 du CWATUPE prévoit la possibilité d'instaurer une série de périmètres de préemption.

Dans la liste de l'article 175, est mentionné tout périmètre visé par la révision d'un plan de secteur portant sur l'instruction d'une nouvelle zone destinée à l'urbanisation. Il s'agit d'un mécanisme qui n'est guère intéressant financièrement. En effet, si l'on révisé le plan de secteur pour y inscrire, en lieu et place d'une zone agricole, une zone d'activité économique mixte, faire de cette zone un périmètre de préemption impliquera que les acquisitions ne pourront se faire qu'aux prix et conditions fixés par le vendeur. Or, manifestement, ce dernier n'a aucune raison de fixer le prix en fonction de l'ancienne destination, c'est-à-dire à la valeur de terre agricole.

En revanche, si en lieu et place d'un périmètre de préemption, le Gouvernement wallon fait de la nouvelle zone d'activité économique un périmètre d'expropriation, comme relevé ci-dessus, conformément à l'article 64 du CWATUPE, l'expropriation se fera à la valeur de la terre agricole. Certes, le propriétaire aura droit outre à une indemnité correspondant à la valeur vénale du bien, une indemnité de remploi et, selon toute vraisemblance, des indemnités complémentaires (pertes de cultures, pertes d'engrais, ...). Nonobstant ces indemnités supplémentaires, le montant payé pour l'acquisition du bien sera en toute hypothèse inférieur si l'on recourt à l'expropriation pour cause d'utilité publique par comparaison à ce qu'il faudrait payer dans le cadre de l'exercice du droit de préemption.

La seconde observation que nous voudrions formuler à propos des périmètres de préemption concerne le mode de désignation desdits périmètres par le Gouvernement. En effet, l'article 176, § 3, al. 1^{er}, du CWATUPE donne compétence au Gouvernement d'arrêter le périmètre d'application de droit de préemption.

Même si le texte ne le dit pas explicitement, les commentateurs privilégient l'hypothèse d'une désignation de périmètre au cas par cas. Or, même si le CWATUPE ne prévoit pas une procédure sophistiquée pour l'établissement de tels périmètres¹, il n'empêche que cela suppose des formalités administratives minimales.

Dès lors, ne faudrait-il pas réfléchir sur la possibilité formellement exprimée pour le Gouvernement d'arrêter que certains types de périmètres sont d'office des périmètres de préemption ? C'est ainsi que, par exemple, le Gouvernement pourrait décréter que tous les périmètres de sites à réaménager (SAR) (CWATUPE, art. 167) constituent des périmètres de préemption.

En toute hypothèse, il est incontestable que, au vu de la pratique actuelle du droit de préemption, les périmètres qui sont adoptés sur la base de l'article 175 sont insuffisants quantitativement pour que cet outil soit d'une quelconque utilité.

En effet, le mécanisme du droit de préemption permet certes de préempter un certain nombre de biens, mais il permet aussi d'avoir une vision très claire du marché foncier et immobilier sans compter qu'il évacue la tentation de certains vendeurs et/ou acheteurs de frauder sur une partie du prix d'acquisition.

3.2.1.2 Le but de la préemption

¹ Actuellement, la question de savoir si un tel périmètre constitue un plan au sens de la Directive européenne 2001/42/CE concernant l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

L'article 176, § 3, du CWATUPE établit que le Gouvernement, dans l'arrêté fixant les périmètres d'application du droit de préemption, arrête l'objet pour lequel le droit de préemption peut être exercé.

Cette formule de la détermination du but au cas par cas est intéressante puisqu'elle constitue une contrainte minimale pour le Gouvernement. En revanche, il est plus malaisé de contrôler la conformité de ce but aux objectifs poursuivis par l'établissement du droit de préemption. Par comparaison, le droit français est beaucoup plus explicite puisqu'il liste les buts dans lesquels le droit de préemption peut être exercé. Cela permet de sanctionner un arrêté de préemption qui rechercherait un but détourné.

Il n'est toutefois pas certain qu'une modification du CWATUPE en ce sens s'avère nécessaire.

3.2.1.3 Les actes générateurs

L'article 176, § 1^{er}, al. 1, prévoit que :

« le droit de préemption s'applique à toutes les aliénations à titre onéreux d'immeubles bâtis ou non bâtis et de tous droits réels portant sur des immeubles ».

Même s'il existe un certain nombre d'exceptions (voir alinéa 2), il reste que l'applicabilité du droit de préemption à toute une série d'actes ne se justifie pas.

Ce qui intéresse les pouvoirs publics préempteurs, c'est de préempter un droit de propriété, un droit d'emphytéose ou un droit de superficie. Ces mêmes pouvoirs publics n'ont, sauf exception, aucun intérêt à acquérir une servitude conventionnelle, une hypothèque ou un privilège. On peut se poser également la question de l'intérêt de préempter un droit d'usage ou d'habitation.

En soi, le fait que la liste des actes découlant de l'article 176, § 1^{er}, al. 1^{er}, du CWATUPE soit trop complète, n'est pas gênant si cela n'impliquait des formalités dans le chef du cédant et du notaire instrumentant, avec pour conséquence des obligations administratives dans le chef de la Région wallonne puisque le Service Public de Wallonie devra gérer les déclarations d'intention d'aliéner et les dispatcher aux différents préempteurs susceptibles d'intervenir dans le périmètre.

Actuellement, cela ne pose pas de problème pratique dans la mesure où il y a très peu de périmètres de préemption arrêtés.

En revanche, si l'on veut étendre l'utilisation de l'outil, il serait utile de modifier l'article 176, § 1^{er}, al. 1^{er}, en conséquence.

3.2.1.4 Durée

L'article 176, § 3, al. 1^{er}, énonce que :

« la durée du droit de préemption ne peut dépasser cinq ans ; elle peut être renouvelée pour des périodes ne dépassant pas chacune cinq ans ».

Ce délai paraît peu en rapport avec la réalité de la pratique du droit de préemption. Il faudra un délai nettement plus long dans la mesure où, contrairement au droit d'expropriation pour lequel l'expropriant a l'initiative du lancement de la procédure d'acquisition, l'exercice du droit de préemption est lié à la volonté du propriétaire de vendre son bien. Ce qui, sur un périmètre de préemption peut mettre plus de 5 ans pour qu'un seul bien soit mis en vente.

Une modification du texte paraît intéressante. En effet, même si le législateur wallon a prévu spécifiquement la possibilité du renouvellement de la durée du droit de préemption, le fait de

devoir reprendre un arrêté ministériel ou gouvernemental représente de nouveau des formalités non négligeables.

3.2.2 La procédure

En tant que telle, la procédure instaurée autour de la déclaration d'intention d'aliéner (DIA) n'appelle pas, à ce stade de nos réflexions, de commentaire particulier.

On relèvera que le droit wallon ne prévoit pas que la déclaration d'intention d'aliéner mentionne, s'il existe, le candidat acquéreur. En effet, on voit en France, où le droit impose une telle mention, des détournements de procédure conduisant un pouvoir à préempter uniquement pour s'opposer au candidat acquéreur.

3.2.3 Le prix

Il est clair que le fait que l'on ne puisse contester le prix offert par le vendeur dans sa déclaration d'intention d'aliéner, peut constituer un handicap dans le cadre d'une politique foncière.

L'exemple français est éclairant à cet égard. En effet, en droit français, le pouvoir doté du droit de préemption peut se déclarer intéressé à préempter tel bien mais à des conditions financières différentes. La contre-offre, si elle est acceptée par le vendeur, clôture la procédure de préemption. En revanche, si le vendeur conteste cette contre-offre, deux possibilités se présentent à lui : soit il renonce à la vente, soit il saisit le Juge de l'expropriation pour que le prix de préemption soit fixé. Ce sont alors les critères de détermination de la valeur vénale d'un bien, utilisés dans le cadre de la fixation de l'indemnité d'expropriation, qui vont jouer, sachant bien entendu que la préemption se fait à la valeur vénale déterminée par le Juge de l'expropriation, sans indemnité complémentaire contrairement à ce qui se passe en matière d'expropriation.

Comme nous l'avons relevé, la section de législation du Conseil d'Etat n'admet pas que les Régions puissent instaurer un tel système qui relèverait des compétences du Fédéral. On pourrait peut-être le regretter car, dans l'état actuel, on voit difficilement ce dernier se lancer dans l'adoption d'une disposition législative en ce sens. La future réforme institutionnelle pourrait évidemment changer la donne et modifier l'article 14 de la loi spéciale de réformes institutionnelles en ce sens.

4. LA MISE A DISPOSITION

Dès l'instant où les pouvoirs publics, tous types confondus, sont propriétaires de superficies de biens immobiliers importantes – on parle de plus d'un tiers du territoire belge -, la question des techniques juridiques de mises à disposition du sol peut se poser.

En effet, sans entrer dans le détail de ces techniques, il est assez évident que la revente pure et simple de ces biens à des particuliers, personnes physiques ou morales, ou à d'autres pouvoirs publics, peut s'avérer inopportune.

Effectivement, on constate régulièrement que des pouvoirs publics sont amenés à exproprier ou à réacquérir de gré à gré le cas échéant, dans le cadre de l'exercice du droit de préemption, des biens qui jadis faisaient partie de leur patrimoine.

Il est évident que les techniques qui permettent aux pouvoirs publics vendeurs de garder une certaine maîtrise foncière nonobstant la cession du bien doivent combiner l'objectif de maintien d'un contrôle par le pouvoir public et celui d'assurer une sécurité juridique dans le chef de l'acquéreur.

Il existe essentiellement deux techniques pour ce faire : la vente avec faculté de rachat et l'emphytéose.

4.1 LA VENTE AVEC FACULTE DE RACHAT

L'idée qui sous-tend l'utilisation du mécanisme de la vente avec faculté de rachat consiste à modaliser une vente traditionnelle en l'assortissant de multiples obligations conventionnelles, le cas échéant, sous forme de constitution de servitudes réglant ainsi l'utilisation du bien, en ce compris, si nécessaire, les prescriptions de type urbanistiques régissant les constructions.

Si, en outre, la vente est assortie d'une faculté de rachat, elle ne présente plus du point de vue du contrôle foncier le danger d'une perte totale de la maîtrise foncière.

Une des questions majeures du recours au mécanisme de vente avec faculté de rachat dans l'hypothèse où les conditions ou certaines conditions de la vente ne sont pas respectées, est liée à l'art. 1660 du Code civil qui limite la validité d'une clause de rachat à un délai de 5 ans :

« La faculté de rachat ne peut être stipulée pour un terme excédant cinq années ».

En effet, l'article 1662 dudit Code énonce que :

« faute par le vendeur d'avoir exercé son action de réméré dans le terme prescrit, l'acquéreur demeure propriétaire irrévocable ».

C'est la raison pour laquelle le législateur a prévu des mécanismes spécifiques, dans certaines lois de police administrative, pour déroger aux dispositions du Code civil.

Ce fut le cas notamment de la loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique dont l'article 32, § 1^{er}, a prévu un mécanisme de vente de terrains équipés à l'usage de l'industrie, de l'artisanat ou de services si les conditions émises à la vente n'étaient pas respectées.

Or, la loi du 30 décembre 1970 ne limite pas cette faculté de rachat dans le chef de l'intercommunale vendeuse à une durée de 5 ans.

La question s'est posée de savoir si le législateur pouvait adopter une mesure dérogatoire à l'article 1660 du Code civil.

La Cour de Cassation, dans un arrêt du 18 mars 2004, avait cassé un arrêt de la Cour d'Appel de Gand qui estimait que cette faculté de rachat prévue à l'article 32 de la loi du 30 décembre 1970 devait respecter la limite des 5 ans fixée par l'article 1660 du Code civil.

Pour la Cour de Cassation, le contexte dans lequel s'inscrit cette clause de faculté de rachat justifie la dérogation au Code civil compte tenu notamment des importants efforts financiers fournis par les pouvoirs publics pour acquérir, aménager et équiper les zonings industriels.

La Cour Constitutionnelle, dans un arrêt du 3 décembre 2008¹ a estimé que l'absence de limitation dans le temps du délai dans lequel la faculté de rachat peut être exercée, ne viole pas les principes d'égalité et de non-discrimination protégés par les articles 10 et 11 de la Constitution.

Pour la Région Wallonne, la loi sur l'expansion économique de 1970 a été remplacée par le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques. Un mécanisme similaire à celui de la loi de 1970 est prévu à l'article 21.

On connaît également ce mécanisme de vente avec faculté de rachat dans le cadre du Code du logement. Avant la régionalisation de 1980, le Code du Logement avait été modifié par

¹ n° 173/2008, M. Boes, Amén., 2009, p.118

une loi du 2 août 1973 en vue d'inscrire un mécanisme de faculté de rachat limité toutefois à un délai de 5 ans, ce qui n'a guère de sens et ne se justifie juridiquement pas, comme nous l'avons vu.

Notons encore que l'ancienne Commission Nationale de l'Aménagement du Territoire (CNAT) adoptait le 28 février 1968 un avant-projet de loi foncière qui se proposait de généraliser l'utilisation du mécanisme de vente avec faculté de rachat¹.

La technique de la vente avec faculté de rachat permet aux pouvoirs publics qui cèdent leurs biens sous cette clause de contrôler l'usage que les nouveaux propriétaires vont en faire. Cela permet également d'assurer des rentrées financières équivalentes à celles que rapportent la vente pure et simple de biens appartenant au pouvoir public vendeur, ce que ne permet pas, en principe², le recours à la cession en emphytéose ou en superficie. En revanche, cela ne constitue pas un mode de mise à disposition de biens à des conditions économiques avantageuses pour l'acquéreur sauf si l'on estime que l'on peut diminuer le prix de vente en raison précisément de la clause de rachat.

4.2 L'EMPHYTEOSE

L'autre technique la plus couramment utilisée consiste, pour le pouvoir public propriétaire du fonds, de céder l'usage de celui-ci sous forme d'un droit réel démembre, à savoir l'emphytéose ou un régime similaire.

En droit belge, c'est une loi du 10 janvier 1824 qui régit le droit d'emphytéose. Cette loi, en-dehors de l'article 2 relatif à la durée qui est impératif, est supplétive. En d'autres termes, les parties peuvent y déroger.

Dès lors, pour autant que l'emphytéose soit concédée pour un minimum de 27 ans et un maximum de 99 ans, les parties au contrat peuvent prévoir ce qu'ils veulent pour autant bien entendu que cela ne dénature pas la qualification du droit ainsi concédé.

On sait que, en Belgique, le recours à cette technique de mise à disposition du sol appartenant aux pouvoirs publics est assez rare. L'exemple le plus frappant est sans conteste celui de Louvain-la-Neuve. Il existe d'autres exemples plus ponctuels dont celui de l'ancienne donation royale de la station balnéaire de De Haan (Coq sur Mer). Il existe également des exemples plus fréquents mais ponctuels de cessions en emphytéose de tel ou tel terrain, le plus souvent dans le cadre d'un montage financier fondé sur le leasing immobilier.

Dès lors, en tant qu'outil de maîtrise foncière dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire et d'urbanisme, seul l'exemple de Louvain-la-Neuve est marquant³.

Il pourrait être utile de s'interroger sur le recours nettement plus systématique à cette technique de mise à disposition du sol en s'inspirant notamment de l'exemple des Pays-Bas. En effet, les principales villes des Pays-Bas ont opté à la fin du XIX^e siècle, pour un usage systématique de l'*erfpacht* en renonçant définitivement à la cession sous forme de vente en pleine propriété des biens appartenant aux pouvoirs publics⁴.

¹ C.N.A.T., Avis de la Commission Nationale de l'Aménagement du Territoire sur l'avant-projet de loi foncière, Doc. A. 19-c/NBaT.6, 28 février 1968, p. 27.

² Sauf si l'on recourt au mécanisme du rachat du canon.

³ Sur cette question, voyez notamment F. Haumont, « Le bail emphytéotique comme outil de contrôle de l'urbanisme, l'exemple de Louvain-la-Neuve », Etudes Foncières, Paris, n°144, 2010.

⁴ Voir à ce sujet, F. Haumont, « La concession des sols en Suède, aux Pays-Bas et en Angleterre », Etudes Foncières, Paris, 1982, n°15, pp. 28-33 ; « Les instruments juridiques de la politique foncière », o.c., pp. 293-307.

L'intérêt de la politique foncière municipale menée par les principales villes hollandaises tient dans l'adoption des règlements relativement sophistiqués, mis à jour bien évidemment depuis la fin du XIXème siècle, règlements qui organisent toutes les facettes de ce droit d'emphytéose. Une recherche spécifique pourrait s'avérer utile à cet égard.

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

Pour terminer ce tour d'horizon des principaux outils juridiques de la politique foncière, il est indispensable de s'interroger sur les mécanismes qui permettent d'une part, de capter tout ou partie des plus-values générées notamment par l'action des pouvoirs publics et, d'autre part, d'indemniser les moins-values résultant des actions desdits pouvoirs publics.

5.1 LA RECUPERATION DES PLUS-VALUES

Il existe plusieurs techniques dont l'utilisation combinée permet de récupérer une partie des plus-values dégagées par un propriétaire.

5.1.1 La récupération des plus-values par le biais de la participation aux frais collectifs

En se fondant sur l'idée que si la collectivité équipe et viabilise un terrain en construisant à ses frais la voirie et tous les services y incorporés, l'existence de cet équipement se répercute sur la valeur du terrain qui en est riverain.

Dès lors, il paraît cohérent de récupérer cette plus-value en faisant participer le ou les propriétaire(s) concerné(s) au financement de tout ou partie de l'équipement.

Parmi les techniques permettant une telle récupération, on relève d'une part la taxe communale d'urbanisation et d'autre part, la taxe de remboursement des frais de voirie.

L'idée de la **taxe communale d'urbanisation** consiste à taxer tous les propriétaires de biens sis sur le territoire de la commune et riverains d'une voie publique équipée.

Par ce biais-là, on taxe aussi bien les propriétaires qui viennent de bénéficier d'un aménagement de voirie nouveau que ceux qui en bénéficient de longue date.

De son côté, la **taxe de remboursement** tente d'objectiver au maximum le coût effectif de l'aménagement d'une voirie, répercuté auprès des propriétaires des terrains riverains de ladite voirie au prorata de la longueur de façade à front de ladite voirie. Cela vaut pour les terrains constructibles. La taxe est calculée sur la base du montant du coût, au mètre courant, de l'acquisition du terrain nécessaire et de la construction de ladite voirie, montant partagé moitié/moitié entre les propriétaires des deux fonds concernés.

5.1.2 La récupération des plus-values d'urbanisation

Il ne s'agit plus ici de récupérer spécifiquement le coût d'infrastructure, mais, de manière plus large, de tenter de capter une partie de la plus-value liée à l'urbanisation.

5.1.2.1 La récupération en nature

Une des manières indirectes de récupérer une partie des plus-values est d'imposer des charges d'urbanisme à l'occasion de la délivrance du permis de lotir ou du permis d'urbanisme.

Sans entrer dans le détail de la question de ces charges¹, il est certain qu'en imposant non seulement l'exécution aux frais du titulaire de permis de la réalisation de l'équipement indispensable au fonctionnement de son projet, mais aussi d'autres charges sous forme, par exemple, de cessions gratuites de terrains ou d'équipements communautaires, la collectivité récupère une partie des charges d'urbanisme.

5.1.2.2 Les prélèvements fiscaux sur les plus-values d'urbanisme

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

a) Les impôts locaux

En 1970, par la modification substantielle de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, on a introduit la possibilité pour les communes de lever une taxe forfaitaire sur les terrains à bâtir non bâtis. L'article 160 du CWATUPE la prévoit toujours.

On a vu récemment que le législateur flamand, par son décret du 27 mars 2009 relatif à la politique foncière et immobilière prônait toujours ce type de mesure.

Il n'est pas inintéressant de relever que, en 1973, le Service Communal de Belgique estimait que le minimum de la taxe sur les parcelles non bâties aurait dû être de 5.000 BEF par parcelle et par an². Or, 46 ans plus tard, le décret flamand impose comme minimum un montant de 125 EUR par terrain à bâtir (art. 3.2.5).

Une actualisation des travaux menés par la CPDT en 2001 pourrait s'avérer intéressante pour mieux cibler l'usage de cette taxe en différenciant le montant selon les périmètres concernés.

b) Les prélèvements fiscaux de l'Etat

Il existe dans le Code des Impôts sur les Revenus, un régime de taxation des plus-values foncières.

Cette taxation n'a jamais été conçue véritablement comme un outil de politique foncière. Il est vrai qu'en 1977, une loi modifiant le Code des Impôts sur les Revenus 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, une zone d'habitat à caractère rural ou une zone de parc résidentiel fixée par un plan de secteur. Cette mesure, qui était une véritable mesure de politique foncière, a été rapportée en 1982 dans la crainte que, pour éviter cette taxation des plus-values, les propriétaires conservent leurs biens, gelant ainsi que le marché immobilier.

On notera que la Région Flamande a adopté, par son décret du 18 mai 1999, entrant en vigueur le 1^{er} mai 2000, une taxe sur les plus-values résultant des modifications du zonage apportées au plan de secteur³. Cette taxe d'un montant, à l'époque de 8,58 EUR le m², était pondérée selon deux critères à savoir le changement d'affectation (ce facteur de pondération varie selon que l'on passe de zones d'espaces verts en zones d'habitat, de zones forestières en zones agricoles, etc ...); le second facteur de pondération est fonction de

¹ Voir F. Haumont, « Les charges d'urbanisme », Amén.-Env., 1994, pp. 170-181.

² Service communal de Belgique, « La politique foncière et ses techniques », Bruxelles, 1973, p.44.

³ F. Haumont, « La gestion foncière en Wallonie lors des dernières décennies », Gestion foncière et développement territorial, CPDT-DGATLP, novembre 2002, pp. 9-20.

l'arrondissement administratif dans lequel le bien est situé. En effet, certains arrondissements ont des valeurs foncières plus importantes que d'autres. Si l'on cumule les deux facteurs de pondération, la taxe variera de 22,38 EUR le m² à 1,88 EUR le m² selon le type de changement d'affectation et l'arrondissement concerné. La Cour Constitutionnelle a validé ce mécanisme¹. Faute d'arrêtés d'exécution, il n'est toutefois jamais entré en vigueur. L'avenir dira si le nouveau CODEX flamand modifié par le décret du 27 mars 2009 permettra une réelle captation des plus-values.²

c) *Autres techniques*

D'autres techniques de récupération de tout ou partie des plus-values peuvent être trouvées dans le droit comparé. On peut citer, dans ce contexte, le système du plafond légal de densité en droit français. Ce mécanisme visait à imposer inversement pour dépassement du plafond légal de densité fixé de manière différenciée selon les villes. Le plafond légal de densité allait ainsi entre le chiffre de 1 à 3.

Si un permis peut être délivré permettant une constructibilité supérieure à ce plafond légal, une contribution financière pour dépassement devait être versée.

L'article 50 de la loi Solidarité, Renouvellements urbains (SRU) du 13 décembre 2001 supprime toute possibilité de créer pour l'avenir un plafond légal de densité. Néanmoins, là où ce plafond a été institué, il est maintenu tant que l'autorité compétente n'a pas décidé de le supprimer.

Intellectuellement, cela reste un mécanisme intéressant pour capter une partie des plus-values d'urbanisme qui pourrait, le cas échéant, inspirer la Région wallonne dans le cadre d'une réflexion générale.

5.1.3 L'indemnisation des moins-values

La question de l'indemnisation des moins-values d'urbanisme est une question complexe sous l'angle juridique. Elle a donné lieu à de nombreux développements doctrinaux et à une jurisprudence assez abondante des Cours et Tribunaux de l'ordre judiciaire.

En droit belge, comme en droit français, il est de tradition que les servitudes d'utilité publique ne donnent pas lieu à indemnisation sauf si le législateur le prévoit.

Ce principe, sévère pour les propriétaires, a été battu en brèche par la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme fondée sur le respect du droit de propriété tel qu'il est protégé par l'article 1^{er} du 1^{er} Protocole additionnel à la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales.

En effet, dans certaines circonstances, la Cour européenne des Droits de l'Homme considère que les limitations imposées par les pouvoirs publics à l'exercice du droit de propriété sont telles qu'elles peuvent s'assimiler à une expropriation de fait en rendant tout usage quasiment impossible et en faisant perdre, au bien concerné, toute valeur économique³.

En réalité, nous ne développerons pas, dans le cadre de la présente note, cette question, la Cour admet que l'on puisse changer le statut urbanistique d'un bien. Elle estime même que, dans certaines circonstances, le changement de destination n'est pas susceptible d'être

¹ C.C., 4 juillet 2000, n°86/2000.

² Sur la mesure telle que désormais prévue par le texte flamand de 2009, voir l'ANNEXE 2, p. 42-44.

³ Sur cette question, voyez F. Haumont, « Le droit européen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme », Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 158 – 182 et jurisprudence citée.

indemnisé. C'est notamment le cas lorsque le propriétaire du bien concerné n'a pas utilisé les possibilités de constructibilité qui lui étaient offertes précédemment¹.

En revanche, dans une série d'affaires, la Cour a estimé que les limitations à l'usage d'un bien pouvaient créer un blocage qui ne serait proportionnel que si une indemnité était versée au propriétaire lésé.

La question de l'indemnisation des moins-values découlant des plans d'aménagement en droit belge a été réglée par l'ancien article 37 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

On retrouve ce mécanisme, aujourd'hui, à l'article 70 du CWATUPE.

Sous cet angle, on peut considérer que le droit belge en général et le droit wallon en particulier est conforme à la jurisprudence la plus récente de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

5.1.3.1 L'article 70 du CWATUPE

L'article 70, al. 1^{er}, du CWATUPE prévoit que :

« il y a lieu à indemnité à charge, suivant le cas, de la Région ou de la commune, lorsque l'interdiction de bâtir, au sens visé à l'article 84, § 1^{er}, 1^o, ou de lotir, résultant d'un plan revêtu de la force obligatoire, met fin à l'affectation donnée au bien par le plan d'aménagement en vigueur au jour précédent l'entrée en vigueur dudit plan, à condition qu'à ce jour, le bien soit apte à recevoir des constructions et riverains d'une voirie suffisamment équipée compte tenu de la situation des lieux ».

La jurisprudence a développé une interprétation relativement fine des conditions d'application de ce mécanisme d'indemnisation. Cette jurisprudence pourra, **le cas échéant**, faire l'objet d'une analyse précise ultérieurement.

Retenons que sur les concepts d'interdiction de bâtir ou de lotir, d'aptitude à recevoir des constructions, de riveraineté d'une voirie suffisamment équipée ou du caractère certain, actuel et objectivement déterminable du dommage, les Cours et Tribunaux ont eu l'occasion de préciser, cas par cas, la portée de ces éléments conditionnels à l'octroi d'une indemnité.

Dans le cadre d'une politique foncière, il est clair que la question de l'indemnisation des moins-values peut s'avérer prépondérante. En effet, lorsque dans les années 70, on a établi les plans de secteur, la question de savoir si ceux-ci mettaient fin à un usage normal de constructibilité, nécessitait la démonstration d'une situation factuelle puisque, par hypothèse, à quelques rares exceptions près (plans communaux d'aménagement, permis de lotir, ...), il n'existait pas de statut urbanistique auquel le plan de secteur aurait pu mettre fin. C'est ce qui fait que nonobstant des demandes d'indemnisation pour des montants extrêmement importants, la Région wallonne, au total, n'a que relativement peu déboursé en indemnisation desdits points.

La question se pose évidemment aujourd'hui en des termes totalement différents.

En effet, la totalité du territoire wallon – à de rares exceptions près découlant d'annulations partielles par le Conseil d'Etat – est couverte par les plans de secteur.

En d'autres termes, chaque mètre carré du territoire wallon a une affectation réglementaire tantôt d'urbanisation, tantôt de non-urbanisation.

¹ C.E.D.H. (déc.), 12 déc. 2000, Bahia Nova s.a. c. Espagne ; C.E.D.H. (déc.), 24 janv. 2006, Gantieri c. Italie ; C.E.D.H. (déc.) 26 juin 2007, Perinelli et crts c. Italie ; CEDH (déc.), 12 janvier 2010, Yildiz et crts c. Turquie.

Même s'il existe, comme nous l'avons déjà relevé, une marge d'interprétation sur la question de savoir si chaque mètre carré d'une zone urbanisable est effectivement constructible – la réponse est négative -, il n'en reste pas moins que si la Région wallonne ou une commune entend changer le statut de zone urbanisable en zone non urbanisable, la question de l'indemnisation obligatoire des moins-values va se poser.

C'est donc dans ce contexte qu'il est important de connaître quelles sont les exigences des Cours et Tribunaux pour admettre que le changement du plan de secteur est source de moins-value.

Pour ce faire, il est important de se référer aux critères précis permettant de déterminer dans quelle mesure un terrain est ou était constructible.

Il convient également de se référer, par analogie, à la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, dont nous venons de parler, au comportement des propriétaires qui auraient laissé passer une opportunité de mettre en valeur leur bien.

Enfin, il ne faut pas négliger le mécanisme de la compensation imposée par l'article 46, § 1^{er}, al. 2, 3^o du CWATUPE. En effet, *a priori*, une zone d'urbanisation nouvelle doit être compensée par une désurbanisation d'une surface équivalente. A défaut, des compensations alternatives peuvent être envisagées.

Il est évident que le mécanisme aboutissant à une désurbanisation peut entraîner des moins-values. La question de l'indemnisation de ces moins-values se posera dans les mêmes termes que ceux d'une moins-value découlant d'une révision spécifique du plan de secteur hors toute idée de compensation.

Dans ce contexte, la question du statut urbanistique donné par le rapport urbanistique et environnemental (RUE) aux zones d'aménagement communal concerté (ZACC) n'est pas à négliger. Le législateur de 2005 a modifié le statut de cette zone qui, auparavant, était une zone à urbaniser, pour en faire une zone urbanisable ou non urbanisable, totalement ou partiellement. La question de l'existence d'une moins-value découlant du RUE et son éventuelle indemnisation n'a fait l'objet d'aucune jurisprudence jusqu'à ce jour.

5.1.3.2 Le règlement simultané des plus-values et des moins-values par le biais du remembrement / relotissement

Nous avons vu qu'il existait des mécanismes de captation partielle des plus-values et d'indemnisation également partielle en principe des moins-values.

Une des pistes stratégiques intéressantes serait celle qui permettrait de régler simultanément la question des plus-values et des moins-values d'urbanisme. C'est ce que permet le remembrement/relotissement, un mécanisme quasiment jamais utilisé.

Par « remembrement/relotissement », nous visons le mécanisme régi par les articles 72 à 75 du CWATUPE et non le périmètre de remembrement urbain au sens de l'article 127, § 1^{er}, al. 1^{er}, 8^o du CWATUPE.

Le mécanisme de remembrement/ relotissement est un processus de réaménagement des parcelles cadastrales.

Le remembrement/relotissement d'une zone a pour but de créer des parcelles adaptées à l'affectation qu'on peut leur donner. Il s'agit d'un mécanisme similaire à ce que l'on trouve en milieu rural avec le mécanisme de remembrement rural.

L'idée est, face à un découpage de parcelles appartenant à des propriétaires différents, qui s'opposent à la concrétisation de l'aménagement prévu, d'organiser une restructuration et une répartition nouvelle des parcelles qui vont permettre de répondre au but poursuivi par l'opération de l'aménagement à l'origine de l'opération de remembrement/relotissement.

Le remembrement permet de redistribuer à tous les anciens propriétaires un lot dont les qualités, la valeur et la superficie sont approximativement celles de son ancien lot.

S'il n'y a eu que très peu d'expériences de remembrement/relotissement, en revanche, les mécanismes à utiliser ne sont pas fondamentalement différents de ceux que l'on utilise dans le cadre de la loi du 22 juillet 1970 relative au remembrement légal de biens ruraux.

La base est essentiellement volontaire et contractuelle.

Concrètement, dans le cadre, par exemple, de l'élaboration d'un plan d'aménagement comportant même création de nouvelles zones destinées à l'urbanisation et de zones destinées à la désurbanisation équivalente de terrains actuellement affectés à l'urbanisation, le remembrement permettrait de faire un échange entre les propriétaires de terrains actuellement en zone non urbanisable qui passerait en zone d'activité économique, par exemple, par le biais du plan communal d'aménagement prévisionnel avec les propriétaires des terrains classés actuellement au plan de secteur en zones urbanisables et qui seraient déclassées en zones non urbanisables par le biais du PCAR. De ce fait, chaque propriétaire se trouverait, au lendemain de l'entrée en vigueur du PCAR, propriétaire d'un nouveau bien ayant les mêmes caractéristiques ou en tout cas la même valeur que le terrain qu'il possédait précédemment.

Il est évident que les terrains en zones urbanisables n'ont pas tous la même valeur. D'une part, la zone dans laquelle ils se trouvent peut générer des valeurs foncières différentes selon que l'on est en zone d'habitat, en zone de loisir, en zone d'activité économique ou en zone d'extraction.

D'autre part, comme nous l'avons vu, au sein d'une même zone ou d'une même catégorie de zones, un terrain n'a pas la même valeur qu'un autre : un terrain de 10 ares en zone d'habitat n'a pas la même valeur que n'importe quelle autre parcelle de même superficie dans n'importe quelle autre zone d'habitat puisque la valeur dudit bien dépend d'une série de facteurs et notamment de sa localisation spécifique.

Inversement, les propriétaires de terres agricoles qui devraient être affectées en zone d'activité économique, retrouveraient, ailleurs, des terres agricoles qui actuellement ne sont pas occupées, nonobstant le fait qu'elles sont en zone urbanisable au plan de secteur.

Pour le propriétaire, cela suppose une opération de calcul de la valeur du bien avant remembrement et donc avant l'entrée en vigueur du plan communal d'aménagement prévisionnel.

Le bien qu'il récupère sera estimé bien entendu de l'affectation du PCAR en vigueur. Il se peut que l'opération nécessite le paiement de soultes financières pour assurer un respect du droit de propriété de chaque propriétaire concerné.

Cette opération de remembrement/relotissement permet de gérer des plus et des moins-values de manière parfaitement équilibrée. Il est certain que cette formule n'est pas systématiquement à chaque situation, mais elle pourrait permettre de résoudre certaines situations.

Elle présente évidemment l'inconvénient qu'elle ne permet pas de capter tout ou partie de la plus-value créée par le plan communal d'aménagement. En effet, pour les pouvoirs publics, la solution idéale est de ne pas devoir indemniser d'une manière ou d'une autre les moins-values et de bénéficier des plus-values. Si l'opération envisagée devait aboutir au paiement d'indemnité conséquente, le recours au remembrement/relotissement pourrait être une voie intéressante.

Dans une telle hypothèse, il conviendrait de réfléchir à la mise en place d'une procédure plus détaillée que celle prévue par les actuels articles 72 et suivants du CWATUP.

ANNEXE 2 - FONCIER, LOGEMENT ET DEVELOPPEMENT TERRITORIAL EN REGION FLAMANDE

Table des matières

1. INTRODUCTION	27
2. L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EN REGION FLAMANDE	27
2.1 PRINCIPES DIRECTEURS	27
2.2 ORGANISATION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	28
2.2.1 <i>Cadre légal</i>	28
2.2.2 <i>Instruments stratégiques</i>	28
2.2.3 <i>Instruments « opérationnels »</i>	29
3. ORGANISATION DE LA POLITIQUE FONCIERE EN LIEN AVEC LA QUESTION DU LOGEMENT	29
3.1 TEXTES DE REFERENCE	29
3.1.1 <i>Le code d'aménagement du territoire (1999 – révisé le 27 mars 2009)</i>	30
3.1.2 <i>Le code du logement (15 juillet 1997)</i>	30
3.1.3 <i>Le décret de politique foncière et immobilière (27 mars 2009)</i>	31
4. INSTRUMENTS ET MOYENS MIS EN ŒUVRE	32
4.1 PREALABLE : RECUEIL D'INFORMATIONS	32
4.2 MESURES D'ACTIVATION DES TERRAINS NON BATIS ET DES LOGEMENTS VIDES	32
4.2.1 <i>Les mesures incitatives</i>	32
4.2.2 <i>Les mesures contraignantes</i>	33
4.3 MESURES EN VUE DE CREER DU LOGEMENT	34
4.3.1 <i>Le logement abordable</i>	34
4.3.2 <i>Objectif quantifié de réalisation de logements sociaux</i>	35
4.3.2.1 « Comptage zéro »	35
4.3.2.2 Objectif social contraignant	35
4.3.2.3 Logements locatifs	35
4.3.2.4 Logements acquisitifs et lots	36
4.3.2.5 Activation des terrains propriétés d'acteurs publics et semi-publics	36
4.3.3 <i>Charges d'urbanisme</i>	37
4.3.3.1 Application aux projets de grande ampleur	37
4.3.3.2 Charge « sociale »	38
4.3.3.3 Modes d'exécution de la charge « sociale »	39
4.3.3.4 Charge « modeste »	41
4.3.3.5 Modes d'exécution de la charge « modeste »	41
4.3.4 <i>Quelques considérations</i>	42
4.4 MESURES POUR PERMETTRE LE CHANGEMENT D'AFFECTATION DU SOL	42
4.4.1 <i>Taxation des bénéfices issus de la planification</i>	42
4.5 MESURES D'APPROPRIATION DU SOL	44
4.5.1 <i>Droit de préemption</i>	44
a) Bénéficiaires du droit de préemption	44
b) Biens concernés	44
c) (Non) utilisation de cet outil	45
4.6 MESURES FISCALES	45
4.6.1 <i>Portabilité du droit d'enregistrement</i>	45
4.7 MESURES POUR AMELIORER L'ACCESSIBILITE DES LOGEMENTS	46
4.7.1 <i>Habiter dans sa propre région</i>	46
5. CONCLUSION GENERALE	47

6. BIBLIOGRAPHIE.....48

7. ANNEXES50

ANNEXE 2 - FONCIER, LOGEMENT ET DEVELOPPEMENT TERRITORIAL EN REGION FLAMANDE

1. INTRODUCTION

La présente note s'inscrit dans le cadre d'une recherche commanditée par la Région wallonne (pour la CPDT, conférence permanente du développement territorial) et portant sur la politique foncière. Option a été prise pour cette étude de se concentrer sur les outils fonciers liés à la réalisation des objectifs de la politique du logement.

Afin d'approfondir la connaissance des dispositifs fonciers existants, plusieurs expériences étrangères ou extra régionales ont été analysées : le Grand Duché de Luxembourg, les Pays-Bas, la France et enfin la Région flamande, qui fait l'objet de cette note.

Nous présenterons tout d'abord le cadre général de l'aménagement du territoire en Flandre, nous introduirons les principaux textes de loi régissant la matière et nous pencherons ensuite sur les outils et instruments qui nous semblent intéressants et pourraient servir d'inspiration pour la Région wallonne.

2. L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EN REGION FLAMANDE

2.1 PRINCIPES DIRECTEURS

En Région flamande, le principe fondateur de l'organisation spatiale est l'utilisation durable et parcimonieuse du territoire. Ceci se reflète entre autres dans le concept de « **Flandre ouverte et urbaine** » : habitat, activités économiques et autres fonctions doivent être concentrés au maximum dans les villes et pôles ruraux existants, afin d'une part de renforcer ces pôles et de l'autre de préserver les terrains encore « vierges ». (Ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, 1997) Nous produisons en annexe 1 une cartographie de la classification des communes flamandes, mettant en évidence les différents types de zones urbaines et rurales.

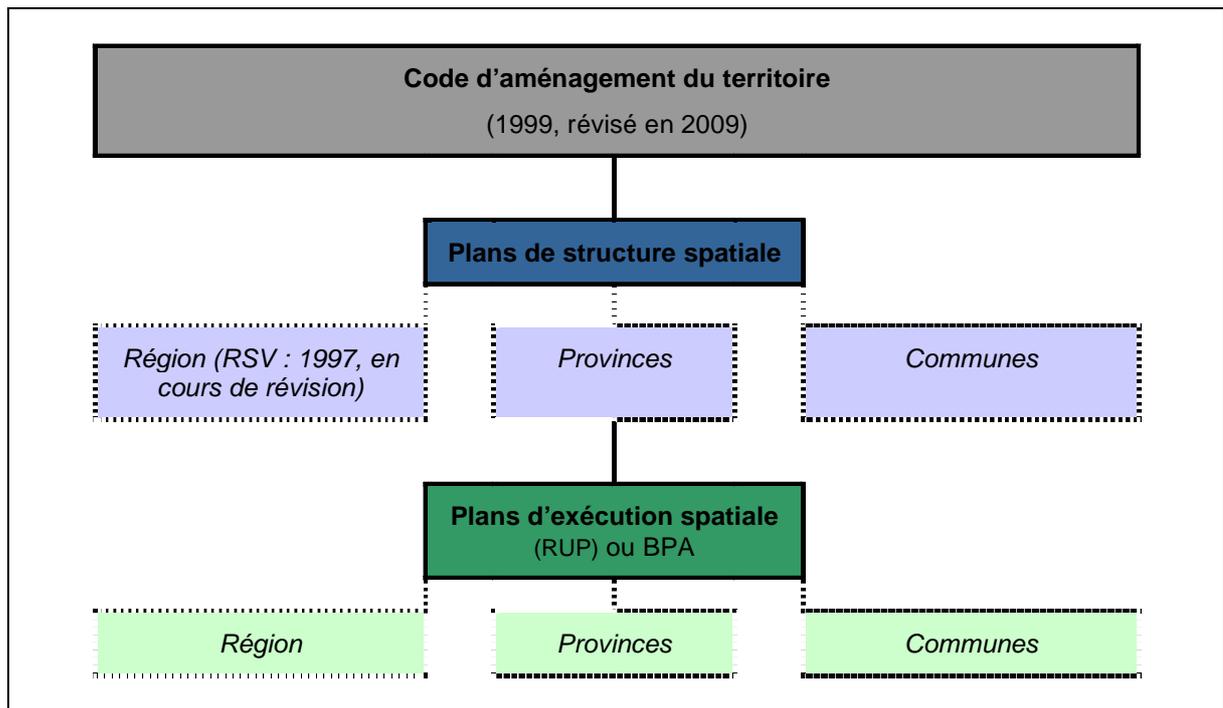
Selon le Ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, le territoire flamand est constitué de **quatre composantes** : les zones urbaines, les zones rurales, les zones d'activités économiques et les infrastructures de transport.

Les zones urbaines doivent concentrer 60% des futures offres en logement. De plus, le RSV indique des densités minimales pour l'habitat (25 logements par hectare dans les régions urbaines et 15 dans les noyaux ruraux)¹. Les « portes d'entrée » (ports de mer, parcs logistiques, gares tgv et aéroports), qui sont des lieux d'intense activité économique, sont des moteurs du développement territorial. Les infrastructures (réseaux ferroviaire, routier et voies fluviales) permettent l'implantation et la liaison des activités entre elles. Enfin, le système physique (vallées, couloirs écologiques, régions rurales) est également un des éléments de structuration du territoire.

Pour résumer, la structure territoriale voulue par la Flandre se base sur le principe de « **concentration déconcentrée** » et devrait consister en un renforcement des pôles existants. L'annexe 3 présente le schéma de cette structure.

¹ Les zones urbaines ont été délimitées. L'annexe 2 présente la cartographie de cette délimitation.

2.2 ORGANISATION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE



2.2.1 Cadre légal

La base légale de l'aménagement territorial en Région flamande est le code de l'aménagement du territoire. Il date de 1999 et, après avoir subi de multiples modifications (une vingtaine en 10 ans), a été entièrement révisé en 2009².

Toutefois le nouveau code va plus loin qu'une simple compilation des diverses modifications apportées au fil du temps. De nouveaux instruments d'aménagement lui sont également adjoints (le nouveau mode de taxation des bénéficiaires issus de la planification n'en est pas le moindre).

2.2.2 Instruments stratégiques

Les plans (ou schémas) de structure spatiale (ruimtelijk structuurplan-nen) sont des documents politiques constituant un cadre de référence pour l'aménagement territorial en Région flamande. Ils doivent en principe être révisés tous les dix ans.

Ils sont élaborés à trois niveaux : régional, provincial et communal.

Au niveau régional, le RSV (ruimtelijk structuurplan Vlaanderen) date de 1997. Il a été revu une première fois en 2003 et est actuellement en cours de révision.

Les cinq provinces ainsi que 80% des communes flamandes disposent aujourd'hui de leur plan de structure. Il est possible pour des communes adjacentes de créer un plan de structure intercommunal.

Les plans de structure comportent trois parties : une partie informative (sorte « d'état des lieux » de la structure territoriale existante), une partie politique (présentant la structure spatiale désirée) et une partie contraignante, mais uniquement pour les autorités³.

²Cette nouvelle version a été approuvée le 27 mars et publiée au Moniteur belge le 15 mai 2009. Elle est d'application depuis le 1^{er} septembre 2009 et a déjà subi quatre modifications depuis lors.

2.2.3 Instruments « opérationnels »

Pour procéder à un changement d'affectation des sols, un ruimtelijke uitvoeringsplan (RUP), ou « plan d'exécution spatiale » est nécessaire⁴. Le plan de secteur est encore d'application dans les zones qui n'ont pas subi de modification d'affectation, mais il est appelé à être peu à peu remplacé par les RUP.

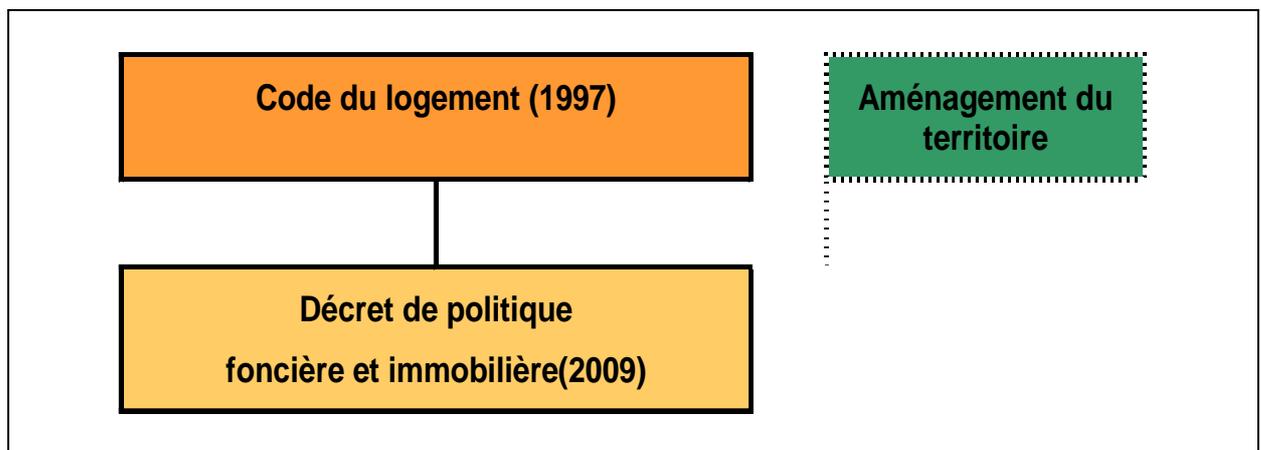
Tout comme les plans de structure spatiale, les RUP sont établis à trois niveaux : régional, provincial et communal. Chaque autorité produit un/des RUP en lien avec son plan de structure⁵. Ils représentent donc la mise en pratique de la stratégie présentée dans les RUP. Les RUP peuvent être thématiques ou liés à un territoire précis.

Les RUP comprennent les prescriptions urbanistiques (pour la destination, l'aménagement ou la gestion), les situations de fait et juridique, les relations avec le plan de structure dont ils constituent l'exécution, et enfin le registre des parcelles dans lesquelles s'opère un changement d'affectation, et qui pourraient donner lieu à une compensation des pertes, une taxation des plus-values ou une compensation.

De plus, il existe des règlements urbanistiques également aux trois niveaux : régional, provincial et communal.

3. ORGANISATION DE LA POLITIQUE FONCIERE EN LIEN AVEC LA QUESTION DU LOGEMENT

3.1 TEXTES DE REFERENCE



Les questions foncière et du logement étant étroitement liées, plusieurs textes juridiques se partagent ces matières et de nombreux croisements peuvent être faits entre eux. Les outils et instruments fonciers utilisés dans le cadre de la politique du logement sont présents dans plusieurs textes législatifs.

Dans le cadre de notre analyse, nous nous sommes concentrés sur les trois principaux textes ayant des implications à la fois en matière de politique du logement et de politique

³ Sans plan d'exécution spatiale (RUP), les plans de structure n'ont aucun caractère contraignant pour les citoyens.

⁴ Si une commune ne possède pas encore de plan de structure, elle procède pour un changement d'affectation à un BPA (Bijzonder plan van aanleg).

⁵ Un RUP peut toutefois être établi en réponse à des développements qui n'étaient pas rencontrés ou prévus dans le plan de structure, pour autant que le RUP ne soit pas contraire aux principes du plan de structure.

foncière. Il s'agit du code de l'aménagement du territoire, du code du logement et du décret de politique foncière et immobilière⁶.

3.1.1 Le code d'aménagement du territoire (1999 – révisé le 27 mars 2009)

Dès la première mouture de ce code, en 1999, le thème de la politique foncière y était présent. Il mentionnait en effet en son article 61 l'obligation pour la Flandre de mettre sur pied⁷ un plan (ou schéma) relatif à la politique foncière et immobilière. Celui-ci devait viser à « réaliser la politique foncière nécessaire du point de vue de l'aménagement du territoire et à améliorer l'efficacité et la cohésion interne de la politique foncière des différentes autorités et institutions publiques »⁸. (Le RSV considère également la politique foncière et immobilière comme une condition indispensable à un fonctionnement optimal de la politique d'aménagement du territoire, et mentionne l'importance de créer des instruments innovants et efficaces, basés sur une vision et des objectifs stratégiques généraux et territorialisés). Il existait donc déjà à l'époque une réelle prise de conscience de la nécessité d'intégrer les instruments fonciers (existants et nouveaux) en une politique cohérente en la matière.

3.1.2 Le code du logement (15 juillet 1997)

Le code flamand du logement date de 1997 et a été révisé à plusieurs reprises, et pour la dernière fois en 2009⁹. L'objectif principal de ce code est de concrétiser le droit de chaque citoyen à un logement approprié, à un prix abordable et en bénéficiant de la sécurité du logement.

L'article 4 en précise les objectifs spécifiques :

« Dans les limites des crédits inscrits à cette fin au budget de la Région flamande, la politique du logement de la Flandre crée les conditions nécessaires à la réalisation du droit à un logement décent en :

- mettant à disposition à des conditions sociales des habitations sociales de location ou d'achat;*
- promouvant la rénovation, l'amélioration ou l'adaptation du parc de logements et le cas échéant, en procédant à leur remplacement;*
- offrant des aides au logement aux ménages et isolés mal-logés;*
- développant des initiatives visant à maîtriser le prix de terrains destinés à la construction d'habitations et d'immeubles destinés au logement, et aménager de manière fonctionnelle des groupes d'habitations;*

La politique du logement de la Flandre attache une attention particulière aux ménages et aux isolés les plus mal-logés. La politique du logement de la Flandre vise un brassage social, de préférence par le biais de projets de logements à petite échelle intégrés dans la structure de logement locale et par des projets mixtes. Les projets de logement sont, dans la mesure du possible, réalisés dans le parc existant ou dans les environs immédiats de celui-ci.

L'habitation est intégrée dans un environnement favorisant la mobilité et les contacts sociaux entre les habitants en vue d'améliorer la viabilité de l'environnement.»

⁶ Les décrets, arrêtés et circulaires ayant trait à l'aménagement du territoire, au patrimoine immobilier, au logement et à la politique foncière et immobilière sont disponibles sur le site suivant : <http://www.rwo.be>.

⁷ « Au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur du décret ».

⁸ Ce schéma devait au moins comprendre les éléments suivants : « une description, une analyse et une évaluation de la politique foncière menée jusqu'à ce moment-là, les lignes de force de la politique foncière à mener à court et à moyen terme, évaluée en fonction d'une vision à long terme, les mesures, les moyens et les délais retenus pour atteindre les objectifs du schéma de la politique foncière, ainsi que les priorités qui sont fixées à cet égard, et enfin la réglementation qui porte sur la politique foncière, qui peut être soutenue par la politique foncière, ou qui peut avoir une incidence sur celle-ci ».

⁹ Dans le cadre du décret de politique foncière et immobilière.

Plusieurs éléments peuvent être mis en évidence dans cet article :

- une politique de mise à disposition de logements sociaux non seulement locatifs mais également acquisitifs,
- l'importance de la réadaptation/réutilisation du parc de logements, et
- l'accent mis sur la mixité sociale par le biais de logements sociaux intégrés dans le parc de logements « réguliers ».

Nous verrons que les objectifs ci énoncés sont pour une grande part repris dans le décret de politique foncière.

3.1.3 Le décret de politique foncière et immobilière (27 mars 2009)

Le décret de politique foncière et immobilière (DPFI) a force de loi depuis le 1^{er} septembre 2009. Son adoption a été couplée à celle du code d'aménagement du territoire « révisé »¹⁰.

Malgré la concordance de l'approbation de ces deux décrets et les liens entre aménagement territorial et politique foncière, option a été prise de créer un décret à part pour cette dernière. En effet, si la politique foncière avait été intégrée à la révision du code d'aménagement du territoire, elle aurait risqué de perdre en visibilité, n'étant considérée que comme un « appendice » de ce code et perdant ainsi en efficacité.

L'objet du DPFI est donc de mettre sur pied une politique foncière cohérente, regroupant tant des outils fonciers existants que nouveaux. De nombreux règlements régissaient déjà cette matière auparavant, mais étaient fortement dispersés et partiels, ce qui pouvait rendre ces diverses mesures difficilement applicables.¹¹

Dans ce décret, la politique foncière et immobilière est définie comme suit : « *elle se traduit par le pilotage, la coordination, le développement et la mise en œuvre de stratégies et d'instruments de politique spatiale et sectorielle afin de faciliter, encourager, promouvoir et le cas échéant corriger le marché foncier et immobilier. Dans le cadre du développement et de la mise en œuvre de la politique foncière et immobilière, les autorités provinciales, régionales et communales visent à définir des objectifs d'intérêt général et à orienter et faciliter la réalisation de ces objectifs. Une intervention publique directe sur le marché foncier et immobilier se justifie toutefois et s'avère même nécessaire lorsque des acteurs privés ne sont pas en mesure, ou du moins pas seuls, d'atteindre les objectifs publics poursuivis, ou lorsque cela s'avère nécessaire pour offrir des chances égales à des groupes sociaux vulnérables de participer librement à ce marché. Une telle intervention publique directe se justifie également lorsque l'intervention des autorités publiques à l'égard d'initiatives privées comporte manifestement des avantages sociaux, économiques, financiers, spatiaux ou environnementaux ou une diminution des coûts* ». (article 2.2.1 du DPFI)

Le droit à un logement abordable pour chacun est une priorité absolue de ce décret. Le DPFI doit donc permettre, par le biais de l'utilisation d'outils fonciers, d'atteindre les objectifs de la politique du logement. Pour ce faire, des mesures existantes sont regroupées et des instruments nouveaux leurs sont adjoints.

¹⁰ Ils ont été approuvés le même jour : le 27 mars 2009.

¹¹ Ontwerp van decreet.

4. INSTRUMENTS ET MOYENS MIS EN ŒUVRE

Nous présentons ci-dessous les instruments de politique foncière présents dans les trois textes de loi analysés et pouvant se révéler utiles à une réflexion sur la mise en place d'une politique foncière en Région wallonne. Nous optons pour une présentation par type de mesures, et regrouperons donc des mesures issues de textes différents.

4.1 PREALABLE : RECUEIL D'INFORMATIONS

L'autorité flamande considère qu'une connaissance fine de la structure territoriale existante constitue un préalable essentiel à l'efficacité d'une politique foncière. Pour ce faire, un « monitoring » doit être mis en œuvre. A cette fin, les autorités tant régionales que locales sont mises à contribution pour la création et la tenue de registres et bases de données. Une administration sera par la suite chargée de créer et gérer une liaison entre diverses bases de données.¹²

Les **communes** sont ainsi par exemple tenues de créer et mettre à jour un registre des immeubles inoccupés¹³. Celui-ci est obligatoire depuis janvier 2010.

Elles doivent également disposer d'un registre des parcelles non bâties, qui était auparavant tenu au niveau régional.

De plus, elles doivent tenir à jour le « potentiel de construction », qui permet de calculer l'éventuelle sous-offre structurelle en matière de terrains à bâtir.

Au **niveau régional**, la création d'une « banque carrefour du logement abordable » a pour objet de permettre une meilleure transparence du marché immobilier et d'aider notamment les populations à faibles revenus à être suffisamment informées. Cette base de données devra comprendre des données sur l'emplacement et le prix des parcelles, lotissements et habitations (modestes et sociaux en particulier)¹⁴.

Il nous semble également utile de mentionner qu'une large étude¹⁵ sur la question du logement a été réalisée. Elle sert de base « scientifique » à la politique du logement. Depuis lors, le « Steunpunt ruimte en wonen » a été mis en place. Il s'agit d'un centre de recherche sur les thèmes de l'aménagement du territoire et du logement¹⁶.

4.2 MESURES D'ACTIVATION DES TERRAINS NON BATIS ET DES LOGEMENTS VIDES

Ce type d'instruments est présent à la fois dans le DPFI¹⁷ et le code du logement. Il existe deux grandes catégories de mesures de mise ou remise sur le marché : les mesures incitatives et les mesures contraignantes.

4.2.1 Les mesures incitatives

¹²A savoir le registre des plans, registre des permis, registre des parcelles non bâties, registre des immeubles inoccupés, inventaire des espaces d'entreprises et des habitations/immeubles vides et/ou négligés.

¹³ Il est possible pour les communes de collaborer dans ce domaine.

¹⁴ Le conseil d'état a toutefois émis un avis critique sur cette banque quant à la protection de la vie privée.

¹⁵ Il s'agit de la « Wonen in Vlaanderen woonsurvey ».

¹⁶ Il a démarré en 2007 et est prévu pour durer cinq ans.

¹⁷ Le livre 3 du DPFI comprend plusieurs mesures destinées à mettre ou remettre sur le marché les terrains non bâtis et les immeubles inoccupés. Dans l'exposé des motivations du projet de DPFI, il est question de créer une « boîte à outils » de stimuli et contraintes pour activer les terrains et immeubles « endormis ».

Les mesures que nous mentionnons ici sont issues du décret de politique foncière :

- **Les projets d'activation** sont des projets de grande ampleur qui s'inscrivent dans les objectifs de la structure spatiale voulue par le RSV et peuvent être subsidiés par la Région. Ces projets doivent avoir un impact structurel sur le fonctionnement social, culturel, spatial et économique d'un territoire. Ils peuvent être mis en œuvre par des acteurs privés, publics, ou dans le cadre d'un partenariat public-privé. Jusqu'en 2016, seuls sont subsidiés les projets touchant des logements vides, inadaptés ou inhabitables, et ayant pour objectif la création de logements sociaux ou modestes. Le code flamand du logement a d'ailleurs été modifié en ce sens (article 22.1)
- **L'abattement des droits d'enregistrement** concerne les logements repris dans le registre des logements vides, inadaptés, inhabitables ou négligés. Il est de 30000€. (au lieu de 15000€)¹⁸

4.2.2 Les mesures contraignantes

Elles sont tirées tant du décret de politique foncière (dans les deux premiers cas) que du code du logement :

La taxe sur les terrains à bâtir non bâtis dans les zones d'habitat. Elle peut être levée par la commune¹⁹ et est obligatoire dans le cas d'une sous-offre structurelle. Pour établir ceci, on calcule à trois dates successives²⁰ le rapport entre le besoin en logements dans la commune et le potentiel de construction critique. Si, lors de ces trois calculs, le besoin dépasse le potentiel de construction, la taxe est obligatoire. L'estimation du besoin en logement est réalisée à l'aide d'un modèle de pronostic établi par le gouvernement²¹, et est basée sur le RSV tant que le modèle ne sera pas au point. Le potentiel de construction critique est calculé de la manière suivante : (nombre de terrains à bâtir nus/ratio de réalisation) + (nombre de lots nus /ratio de réalisation).

La recette issue de cette taxe n'a pas d'affectation budgétaire précise.

La redevance sur les immeubles inoccupés, qui était auparavant régionale, peut être levée par la commune. Elle n'est pas obligatoire. Toutefois, dans les 10% de communes qui connaissent le taux d'inoccupation le plus élevé et en hausse (i-e qui connaissent une augmentation de ce taux à trois dates consécutives), la Région peut décider de procéder elle-même à cette taxation si la commune n'a rien mis en place. De plus, les communes sont tenues depuis le 1^{er} janvier 2010 de dresser et tenir à jour un inventaire des logements vides

¹⁸ A titre informatif, nous pouvons également mentionner les conventions de rénovation. Elles ont lieu dans le cadre du prêt qu'un particulier consent à un membre de sa famille ou à un ami. Ce prêt doit avoir pour objet la rénovation d'un bien repris dans le registre des logements vides, inhabitables, négligés ou inadaptés depuis maximum 4 ans. Le montant du prêt doit être de maximum 25.000€, et le prêteur bénéficie annuellement d'un dégrèvement fiscal de 2.5% de la somme prêtée (625€ maximum donc). Les bénéficiaires du prêt quant à eux doivent s'établir minimum 8 ans dans l'habitation rénovée et ils peuvent bénéficier d'un abattement des droits d'enregistrement de 30.000€ s'ils s'établissent dans les deux ans dans le logement rénové.

¹⁹ Elle est d'au moins 12.50€ par mètre courant, 0.25€ par mètre carré et minimum 125€.

²⁰ Ce calcul est réalisé deux fois par an, en janvier et juillet.

²¹ Basé en grande partie sur le nombre de ménages.

sur leur territoire²². L'application correcte de cette redevance dépend pour une part non négligeable de la tenue correcte de ce registre.

Il semble que cette taxe sur les logements vides ait eu du mal à trouver « sa juste place », son niveau d'application ayant changé. Une taxe régionale portant sur ce type d'immeubles a en effet été mise en place en 1996²³. A ce moment, les communes qui disposaient de leur propre taxe en la matière ont été incitées à l'abroger et à se contenter de lever des centimes additionnels sur la taxe régionale. Toutefois, l'inventaire de ces biens était difficile à réaliser au niveau régional. La Région flamande a donc pris la décision de transférer cette taxe vers le niveau local, les communes ayant selon elle plus de capacités à contrôler ce qui se passe sur le terrain. Pour ce qui est de la redevance sur les immeubles négligés ou délabrés, elle reste du ressort de la région mais les communes peuvent reprendre cette taxe si elles le souhaitent. (Buijs 2009)

Contrairement à la taxe sur les terrains à bâtir non bâtis, la recette de la redevance sur les immeubles inoccupés doit être affectée à la politique communale du logement (ce qui ne signifie pas automatiquement création de logements mais peut avoir une acception plus large).

Le droit de gestion sociale concerne les habitations dont le certificat de conformité a été refusé ou qui font partie du registre des logements vides (conformes ou non), inhabitables ou inadaptés. Dans le cas où le propriétaire refuse de faire les travaux dans le délai imparti, et refuse de signer un contrat de rénovation avec un preneur d'initiative public, la commune, le CPAS, ou les sociétés locales de logement social peuvent mettre en œuvre leur droit de gestion sociale.

Elles rénovent le bien et le mettent en location par le biais d'une agence immobilière sociale pour un minimum de 9 ans. Elles perçoivent les loyers le temps de rentrer dans les frais occasionnés par la rénovation du bien. La durée du droit de gestion sociale est donc fonction du montant des travaux. Le propriétaire perçoit quant à lui une compensation égale au revenu cadastral du bien, pour autant que celui-ci n'excède pas le loyer. Par la suite, l'organisme qui a rénové dispose d'un droit de préemption sur le bien en question.

Il semble que ce droit n'ait jusqu'ici été utilisé qu'une seule fois, à Anvers, en 2005. Sur 80 logements concernés au départ, 77 ont été rénovés ou vendus par leur propriétaire, et 3 ont été repris dans le système de gestion sociale. La « menace » de prise en gestion sociale a donc été efficace. (Trastaert, 2009).

4.3 MESURES EN VUE DE CREER DU LOGEMENT

Comme mentionné plus haut, la création d'une offre suffisante de logements abordable peut être considérée comme la priorité à la fois du code du logement et du décret de politique foncière et immobilière. Cet objectif est également présent dans le code de l'aménagement du territoire.

4.3.1 Le logement abordable

²² L'Arrêté du 10 juillet 2009 du Gouvernement flamand relatif aux modalités du registre des immeubles inoccupés et modifiant l'arrêté du Gouvernement flamand du 2 avril 1996 portant la redevance visant à lutter contre l'inoccupation et le délabrement de bâtiments et/ou d'habitations prévoit une compensation pour les communes pour les frais d'établissement et d'actualisation du registre des immeubles inoccupés. Elle n'est toutefois sans doute pas assez élevée pour couvrir les frais réellement engendrés par la tenue de ce registre. (1000€ à majorer de 0,5€ par immeuble et par habitation répertoriés au 1^{er} registre des immeubles inoccupés. Pour l'actualisation annuelle, la compensation est de 100€, majoré de 0,5€ par immeuble et par habitation répertoriés).

²³ Une telle taxe existait déjà dans les villes flamandes mais le Gouvernement l'a étendue à toute la Région.

Le concept de « logement abordable » recouvre deux catégories de logements : d'une part le logement social, et d'autre part le logement modeste.

Les **logements sociaux** sont constitués de logements locatifs, acquisitifs et de lots²⁴ sociaux correspondant aux normes de la « Vlaamse maatschappij voor sociaal wonen »²⁵ et ayant comme objet la résidence principale.

Les **logements modestes** sont constitués de lots de moins de 500m², maisons d'un volume de 550 m³ maximum, et appartements d'un volume n'excédant pas 240m³.

4.3.2 Objectif quantifié de réalisation de logements sociaux

Deux constats ont pu être tirés de la « woonsurvey » menée en Flandre. D'une part, comparativement aux autres pays et régions européens, la construction de nouveaux logements y est assez peu dynamique. D'autre part, les logements locatifs sociaux ne représentent que 6% du total des logements, ce qui est bien loin de pouvoir répondre aux besoins en la matière.²⁶ Sans effort de rattrapage conséquent, la crise du logement en région flamande ne pourra donc pas être solutionnée.

Par ailleurs, une étude réalisée par le département de l'aménagement du territoire, de la politique du logement et du patrimoine immobilier a montré que l'offre de terrains à bâtir en Flandre est assez conséquente, les zones d'habitat « activables » pouvant être estimées à 59.000 ha.²⁷

Suite à ces observations, un objectif chiffré de création de logements sociaux a été déterminé. D'ici 2020, 65.000 nouveaux logements sociaux doivent être créés (43.000 logements locatifs, 21.000 logements acquisitifs et 1.000 lots sociaux). Cet objectif est énoncé dans le DPFI et était déjà présent, dès 1997, dans le RSV.

4.3.2.1 « Comptage zéro »

Dans chaque commune, un « comptage zéro » est réalisé lors de chaque révision du RSV (à savoir tous les 10 ans minimum)²⁸. Il consiste, pour chaque commune, à calculer le pourcentage de logements sociaux (logements locatifs, acquisitifs et lots, destinés à la résidence principale) par rapport au nombre de ménages présents dans la commune. Ce comptage sert de référence à la détermination d'un objectif social contraignant.

4.3.2.2 Objectif social contraignant

L'objectif social contraignant est établi à deux niveaux différents, selon le type de logements sociaux à réaliser (logements locatifs d'une part, acquisitifs et lots d'autre part).

4.3.2.3 Logements locatifs

Dans le cas des logements locatifs, la répartition du nombre de logements à réaliser se fait tout d'abord par province, selon le nombre de ménages présents dans chacune d'entre

²⁴ L'article 1.2 du DPFI définit le terme "lot" de la manière suivante : *parcelles délimitées dans une autorisation de lotissement d'un lotissement non échu.*

²⁵ Equivalent flamand de la SWL.

²⁶ En 2007, 317.500 familles répondaient aux conditions d'attribution d'un logement locatif social, mais seules 143.226 familles en bénéficiaient effectivement. Environ 75.000 candidats étaient sur liste d'attente. Actuellement le taux de réalisation annuel de logement social est de 1600 à 2000 logements locatifs par an et la durée moyenne d'attente sur la liste est de deux ans et quatre mois. (woonsurvey).

²⁷ Il y a 410.000 parcelles non bâties disponibles, ce qui représente 59.000 ha de zones d'habitat. On peut estimer les possibilités entre 800.000 et 910.000 unités de logement. (www.rwo.be).

²⁸ Le premier « comptage zéro » a été réalisé fin 2007 et est valable pour la période 2009-2020.

elles²⁹. Les logements à produire sont ensuite répartis au niveau communal, chaque commune étant tenue de réaliser 1.66% de logements sociaux supplémentaires³⁰. Si une commune peut prouver qu'il existe des obstacles spatiaux à la réalisation de ces logements, elle peut demander qu'un délai supplémentaire de 5 ans lui soit accordé.

Par la suite, deux types de communes voient leur objectif modifié : d'une part les communes disposant de moins de 3% de logements sociaux locatifs, et de l'autre les communes offrant déjà plus de 9% de ce type de logements³¹.

- Si la part est inférieure à 3%, un effort supplémentaire est demandé à la commune. Il est modulé en fonction de l'écart aux 3%³². (Nous produisons en annexe 5 un tableau présentant les chiffres de l'effort supplémentaire demandé).
- Si la part est supérieure à 9%, la commune est dispensée d'objectif social contraignant³³. Si elle souhaite tout de même réaliser de nouveaux logements, elle peut conclure une convention avec le Gouvernement flamand et percevoir des subsides pour la réalisation de ceux-ci. Ces logements devront, en accord avec les options du RSV, se situer à 60% dans les zones urbaines.

Nous produisons en annexe 6 la répartition du nombre de logements locatifs à réaliser par commune. Si l'on examine ce tableau, l'on se rend rapidement compte que les chiffres ne correspondent pas à l'objectif annoncé de 43.000 logements. On atteint ici un total d'environ 35.000 logements. Pour les 8.000 logements restants, l'autorité régionale compte sur les conventions que les communes disposant déjà de plus de 9% de logement social locatif devraient conclure avec la Région.

4.3.2.4 Logements acquisitifs et lots

L'objectif régional est réparti entre les provinces en fonction du nombre de ménages³⁴. Chaque province procède ensuite à une répartition au niveau communal, après avoir réalisé des consultations communales sur le logement, tenant compte entre autres des possibilités financières et des besoins des communes. L'annexe 7 indique la répartition provinciale des logements acquisitifs et lots sociaux.

4.3.2.5 Activation des terrains propriétés d'acteurs publics et semi-publics

Afin de parvenir à réaliser cet objectif ambitieux, chaque commune se doit de mettre sur pied un programme d'action, visant à

- activer 25% de la superficie totale des terrains à bâtir réalisables et des lots situés dans des zones de logement et dans des zones d'extension d'habitat, et

²⁹ A l'exception toutefois du Limbourg. Pour cette province, les objectifs sont fixés en fonction du « Limburg-plan », qui prévoit que 15% des logements sociaux flamands doivent être réalisés dans le Limbourg.

³⁰ L'annexe 4 présente une cartographie du pourcentage actuel de logements sociaux par commune.

³¹ Les chiffres de 3 et 9% sont fixés comme suit : moins de la moitié et plus de 150% de la moyenne flamande (qui est actuellement de 6%).

³² Les communes soumises à un effort supplémentaire peuvent éventuellement y déroger, sous certaines conditions : des « limitations spatiales » empêchent de réaliser toute l'offre prévue et ces obstacles ne peuvent être (totalement) surmontés via la location par des sociaal verhuur kantoor, la combinaison de l'effort et du reste de l'objectif social mène à la création de plus de 25% des habitations qui sont réalisées en une année, ou bien la commune disposent déjà de certains types de logements locatifs sociaux.

³³ Ceci vaut également pour les communes qui dépasseraient les 9% si elles remplissaient l'objectif de 1.66% supplémentaire. (Par exemple, si une commune compte 8% de logements locatifs sociaux, elle ne doit plus en réaliser qu'1% supplémentaire).

³⁴ A nouveau, sauf pour la province du Limbourg

- qui sont la propriété du secteur public ou semi-public (à l'exception des organisations de logement social), et à
- les affecter à du logement social³⁵.

Les communes sont donc considérées comme « régisseurs » de la politique communale du logement. Elles sont incitées à mettre en place des règlements et plans qui peuvent favoriser la création de logements sociaux et ont fonction d' « exemple » en matière de politique du logement.

4.3.3 Charges d'urbanisme

Si les acteurs publics et semi-publics sont les premiers impliqués dans la réalisation de logements abordables, les acteurs privés sont également mis à contribution. L'accès au marché du logement social, traditionnellement réservé aux sociétés de logement social, est en effet désormais accessible à tout le secteur (semi) public³⁶, mais également au secteur privé, à des conditions analogues à celles applicables aux sociétés de logement social. L'idée maîtresse de ce principe est que le résultat importe plus que le type d'acteurs qui y a concouru³⁷.

Outre l'accélération de la mise en œuvre de nouveaux logements, l'intervention du secteur privé a également pour but de permettre une répartition plus équilibrée des logements sociaux sur le territoire flamand, ce qui, on l'a vu, constitue un des objectifs du code du logement.

Toutefois, le secteur public et semi-public reste le premier acteur en termes de création de logements sociaux. Ainsi, des 21.000 logements acquisitifs projetés, 17.000 doivent être réalisés par les pouvoirs (semi) publics, et les 1.000 lots sociaux doivent tous être mis en œuvre par le (semi) public.

4.3.3.1 Application aux projets de grande ampleur

Les projets de lotissement ou de construction de grande envergure sont soumis à charge d'urbanisme, pour servir le développement de logements sociaux d'une part, et modestes d'autre part (le tout formant la catégorie du « logement abordable »).

³⁵ A chaque « comptage zéro » les communes doivent également effectuer un comptage de la superficie totale des terrains et lots aux mains d'acteurs publics et semi-publics. Toutefois, il semble que le premier inventaire de ces terrains, qui aurait dû être réalisé pour octobre 2009, n'ait pu être effectué à temps par aucune commune flamande. (Hostekint et al, 2010).

³⁶ Le DPFI définit ainsi les administrations flamandes : a) les ministères, agences et institutions publiques flamands; b) les provinces, communes et districts flamands; c) les agences autonomisées externes communales et provinciales en Flandre; d) les associations flamandes de provinces et de communes, visées dans la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales, et les modes de collaboration, visés dans le décret du 6 juillet 2001 portant réglementation de la coopération intercommunale; e) les centres publics d'aide sociale flamands et les associations, visés au chapitre 12 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale; f) les polders, visés à la loi du 3 juin 1957 relative aux polders et aux waterings, visés à la loi du 5 juin 1956 relative aux waterings; g) les fabriques d'église flamandes et les institutions chargées de la gestion des biens temporels des cultes reconnus.

Les personnes morales semi publiques sont quant à elles définies de la manière suivante : les personnes morales qui ne font pas partie des administrations publiques, tout en présentant un lien particulier avec une ou plusieurs administrations publiques, du fait qu'elles répondent aux deux conditions suivantes : a) leurs travaux sont essentiellement financées ou subventionnées par une ou plusieurs administrations flamandes; b) leur fonctionnement est directement ou indirectement soumis à un quelconque contrôle dans le chef d'une administration flamande par le biais de l'un des régimes suivants : 1) un contrôle administratif; 2) un contrôle sur l'affectation des moyens de fonctionnement; 3) la désignation, par une administration flamande, d'au moins la moitié des membres de la direction, du conseil d'administration, ou du conseil de surveillance.

³⁷ L'inspiration a été trouvée dans le VEP (Vorhaben- und Erschliessungsplan) allemand. Il s'agit d'un plan d'affectation qui est lié à un accord de mise en œuvre entre une autorité (communale) et un privé.

Le terme « charges d'urbanisme » n'est pas utilisé dans le texte du DPFI, « charges sociales » et « charges modestes » lui étant préférés³⁸.

Dans les communes qui n'ont pas encore atteint leur objectif social contraignant, tout grand projet est dorénavant soumis à charge d'urbanisme. Une fois l'objectif social contraignant atteint, et après avoir transmis un avis à ce sujet au gouvernement, les communes sont libres de ne plus appliquer la charge d'urbanisme.

Par grand projet, il y a lieu d'entendre :

- les lotissements d'un minimum de 10 lots destinés à la construction d'habitations et les lotissements de plus d'un demi-hectare (quel que soit le nombre de lots),
- les projets d'habitations groupées d'au moins 10 habitations³⁹,
- la construction ou reconstruction d'immeubles de minimum 50 appartements,
- les projets qui ne remplissent pas ces critères mais dont le permis est demandé par un développeur dont le projet jouxte d'autres terrains à développer par le même lotisseur/bâtitseur, et qui forment ensemble une surface d'au moins ½ hectare⁴⁰.

Les normes ont été fixées pour toucher des projets assez grands, dans lesquels une certaine mixité sociale est possible (ce qui implique entre autres des typologies et volumes de construction variés).

La norme d'1/2 hectare correspond à la norme de superficie mise en avant dans la réglementation en termes de logement modeste⁴¹.

De plus, les réglementations communales d'urbanisme ont été analysées et il en ressort qu'un chiffre minimum de 10 lots ou habitations est un critère valide pour qualifier un projet de grande ampleur.

Enfin, en ce qui concerne les immeubles à appartements, il n'y a pas de normes en Flandre pour qualifier les grands immeubles, dans lesquels il est possible de créer une certaine mixité sociale. La norme de 50 appartements a donc été reprise des Pays-Bas. Toutefois, on peut émettre des doutes quant à l'applicabilité, en termes de logements, des mêmes critères qu'aux Pays-Bas. Les projets de plus de 50 appartements y sont sans doute beaucoup plus nombreux qu'en Région flamande. Ce critère pourrait donc se révéler inopérant, car ne touchant qu'un très faible nombre de projets.

4.3.3.2 Charge « sociale »⁴²

Chaque grand projet de construction ou de lotissement doit pouvoir permettre la création de logements sociaux, l'idéal étant de créer ces logements sur le site même du projet. Le taux de cette charge diffère en fonction de la nature du développeur du projet :

³⁸ Mentionnons également que la traduction française du décret utilise le terme « moyen » en lieu et place de « modeste ». Ce terme ne nous semble pas correspondre exactement à la traduction de « bescheiden ». Nous préférons donc utiliser ici le terme « modeste ».

³⁹ La construction groupée d'habitations est la « construction commune d'habitations ayant un chantier commun et liées entre elles de manière physique ou urbanistique ».

⁴⁰ Les logements pour étudiants ne sont pas concernés par ces mesures.

⁴¹ Annexe de l'arrêté du gouvernement flamand du 11 avril 2008 concernant les normes plus strictes en lien avec la forme et le contenu des RUP.

⁴² La charge sociale « oblige les lotisseurs ou maîtres d'ouvrage à poser des actes pour qu'une offre de logements sociaux soit réalisée qui s'aligne sur le pourcentage applicable au projet de lotissement ou au projet de construction ».

- dans le cas d'un propriétaire (semi) public, la charge est comprise dans une fourchette allant de 20 à 40% de logements sociaux
- s'il s'agit d'un acteur privé⁴³, une charge de 10 à 20% est de mise.⁴⁴

Notons que certains acteurs ne sont pas tenus à l'exécution de la charge sociale. Il s'agit des organisations de logement social ou des autorités publiques qui réalisent un projet de logement social, ainsi que de Vlabinvest⁴⁵. Leurs projets sont en effet considérés comme faisant partie de l'offre de logements abordables.

De plus, aucune charge n'est requise pour une demande de permis d'urbanisme liée à un permis de lotir auquel une charge sociale est déjà attachée.

Le choix de « fourchettes » s'explique d'une part par la volonté d'une répartition équilibrée des logements sociaux sur le territoire flamand, et d'autre part par le rôle de « régisseur » de la politique du logement dévolu aux communes. Ainsi, dans les limites imposées par le décret, les communes sont libres de déterminer le taux qui leur convient.

A cette fin, les communes peuvent adopter un règlement communal « logement social ».

Ce règlement a la même force juridique et valeur contraignante qu'un règlement communal d'urbanisme. Il peut fixer des pourcentages distincts pour la réalisation de logements locatifs, acquisitifs ou lots sociaux. Il définit si besoin est les motifs « objectifs et pertinents » sur la base desquels des dérogations peuvent être accordées⁴⁶. Ce règlement est évalué au moins tous les trois ans.⁴⁷

4.3.3.3 Modes d'exécution de la charge « sociale »

• Exécution en nature

Le promoteur réalise lui-même les logements sociaux⁴⁸, dans le projet lui-même, ou sur des terrains similaires dans la même commune. Ces terrains doivent répondre aux critères suivants : être équivalents des points de vue spatial et économique, leur localisation doit être conforme à la politique communale d'aménagement territorial, et le développeur doit être propriétaire du sol ou autorisé par le propriétaire à y créer du logement.⁴⁹

L'exécution de cette charge se fait aux conditions valables pour les sociétés de logement social : droits d'enregistrement réduits (1.5% au lieu de 6%) et TVA de 6% au lieu de 21%. Pour les logements acquisitifs et les lotissements, un subside peut également être obtenu pour les infrastructures.

Les logements doivent correspondre aux normes en vigueur pour le logement social, tant sur le plan technique que financier. Les logements réalisés doivent, de plus, respecter une

⁴³ L'art. 4.1.8 parle « d'autres personnes physiques ou morales ». Il ne s'agit donc pas uniquement de sociétés.

⁴⁴ Les normes sont plus sévères dans le cas de zones de logements nouvellement créées, dans lesquelles des affectations « douces » (agriculture, bois, autre zone verte, nature) ou des zones d'extension d'habitat ou de réserve de logement sont transformées en zone de logement, ou si le projet est développé dans le cadre d'un RUP. Dans ces cas-là, les autorités (semi) publiques sont tenues de réaliser 40 à 50%, et les privés entre 20 et 25%. Les pourcentages peuvent être ramenés respectivement à 20 et 10% uniquement après motivation.

⁴⁵ Vlabinvest est un fonds d'investissement pour la politique foncière et du logement dans le Brabant flamand, qui a pour mission de mettre du logement abordable à disposition dans la banlieue de Bruxelles. Il s'agit tant de logement acquisitif que locatif.

⁴⁶ Suite à ces dérogations, le taux de la charge ne peut en aucun cas être inférieur à la moitié du taux prévu.

⁴⁷ En fonction de la tension entre l'objectif social contraignant, l'offre de logement social déjà réalisé et des estimations récentes du schéma de besoins en matière de logements sociaux.

⁴⁸ Il dispose pour ce faire d'un délai de 5 ans à dater de la délivrance du permis.

⁴⁹ De plus, ce déplacement de la charge requiert l'accord de l'administration qui délivre le permis.

norme de densité. Dans une zone urbaine, celle-ci doit être comprise entre 35 et 100 habitations par hectare, et entre 25 et 35 dans une zone rurale.

Le développeur est libre de décider du type d'offre de logements qu'il réalise (habitations ou lots, logement locatif ou acquisitif, ou encore superficie des logements par exemple), sauf si la commune contraint les lotisseurs/bâisseurs à la réalisation de tel ou tel type de projet, par le biais du règlement communal « logement social ». S'il n'en existe pas, la commune n'a donc aucun moyen de contrainte en la matière.

- S'il s'agit de logements locatifs, ils sont ensuite revendus à une organisation de logement social (le développeur bénéficie d'une garantie de reprise)⁵⁰. Les prix sont plafonnés (voir articles 4 et 6 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 octobre 2007 concernant le financement des sociétés de logement social).
- Les logements acquisitifs ainsi que les lots sociaux peuvent quant à eux être vendus par le lotisseur ou constructeur au « groupe-cible », par l'intermédiaire de la société locale de logement social. Les prix de vente sont également plafonnés et ne peuvent dépasser 75% de la valeur vénale moyenne du bien dans la commune pour les logements acquisitifs, et 85% de celle-ci pour les lots.

• **Vente à un organisme de logement social**

Le lotisseur/constructeur peut décider de vendre les terrains nécessaires à la réalisation de la charge d'urbanisme. Dans ce cas également, il peut s'agir de terrains situés dans le projet ou hors de celui-ci (les mêmes conditions sont applicables que pour l'exécution en nature).

Cette vente se fait à la valeur vénale du bien, après expertise, sans tenir compte des conséquences de la charge sociale. L'organisme de logement social qui rachète les terrains est tenu de construire.

• **Location à une agence immobilière sociale (« bureau de location sociale »)**

La location doit se faire pour un minimum de 27 ans. Le loyer est plafonné.⁵¹ Le bail doit être conclu au plus tard à la date de délivrance du permis.

• **Contribution sociale »**

Exceptionnellement, une compensation financière peut être versée à la commune au bénéfice de la politique communale de logement⁵². La contribution est de 50.000€ (indexés, l'indice de base étant celui de déc. 2008) par offre de logement non réalisée, ce qui correspond à l'intervention moyenne des pouvoirs publics dans le cadre de la mise à disposition de logements ou lots sociaux. Elle est affectée à l'offre communale de logements sociaux.

• **Combinaison**

Il est également possible de combiner les diverses possibilités énoncées ci-dessus.

• **Utilisation des crédits « CBO »**

⁵⁰ Il s'agit d'un système de reprise « en cascade » : le bien est tout d'abord proposé à une société de logement social qui a des projets dans la commune ou dont la commune est actionnaire, puis à toute autre organisation de logement social, et enfin à la VMSW si dans les quatre mois de la première offre aucune organisation de logement n'est prête à acheter.

⁵¹ Il ne peut dépasser 485€, augmentés de 7% par chambre supplémentaire (à partir de la deuxième chambre) avec un maximum de 28%, et indexés.

⁵² Cette alternative n'est toutefois pas envisageable s'il s'agit d' (anciennes) zones d'extension d'habitat ou de réserve de logement.

Enfin, l'exécution (d'une partie) de la charge sociale peut être évitée en utilisant les unités de crédit « CBO ». Il s'agit de crédits reçus lors de la réalisation de logements sociaux en location suite à une procédure d'appel d'offres du VMSW (voir art. 33 du code du logement).

De plus, à la demande du promoteur/bâtitteur, l'autorité qui délivre les permis peut imposer un pourcentage plus élevé de charge « sociale ». Cette augmentation du taux doit être bénéfique en termes d'utilisation de l'espace, de clustering ou de logique d'aménagement. Dans ce cas, le lotisseur ou bâtisseur reçoit une unité de crédit par logement ou lot réalisé. Ces unités pourront être déduites des charges sociales applicables à d'autres projets sur le territoire de la même commune.

4.3.3.4 Charge « modeste »

Si l'autorité flamande ne s'est pas fixé d'objectifs quantifiés en la matière, la création d'une offre de logements modestes est également inscrite dans le DPFI. Ce type de logements est destiné aux personnes qui « ne rentrent pas dans les critères d'attribution du logement social mais nécessitent tout de même une aide » (projet de DPFI).

Tout comme dans le cas de la charge sociale, le poids de la charge « modeste » diffère en fonction du type d'acteur concerné :

- Dans le cas d'acteurs publics ou semi-publics, elle s'élève à **40% - le pourcentage de logements sociaux**
- Dans le cas d'acteurs privés, elle est de **20% - le pourcentage de logements sociaux**⁵³

L'objectif final est donc, dans chaque projet de grande envergure, de disposer de 40 ou 20% (selon le type d'acteurs concernés) de logement abordable.

Les communes peuvent adopter une ordonnance urbanistique communale « logement modeste ». Celle-ci peut limiter les normes en matière de superficie ou de volume maximal de l'offre de logements à réaliser. Des dérogations peuvent également être prévues⁵⁴.

Comme dans le cas de la réalisation d'une charge sociale, une fois l'objectif social contraignant atteint, et un avis ayant été publié à ce sujet, il est possible de renoncer à l'imposition d'un pourcentage de logements modestes ou de diminuer le taux.

4.3.3.5 Modes d'exécution de la charge « modeste »

• Exécution en nature

Les promoteurs réalisent eux-mêmes l'offre de logement, dans un délai de 8 ans après la délivrance du permis⁵⁵. Les logements sont ensuite vendus⁵⁶. Il n'existe pas de normes de prix en la matière, seuls des prix indicatifs sont fixés, qui ont surtout pour objectif d'informer le public « cible » et d'améliorer la transparence du marché immobilier.

Des normes de densité de logement sont également établies : de 35 à 100 logements à l'hectare dans les zones urbaines, et de 25 à 35 dans les zones rurales.⁵⁷

⁵³ Notons que la traduction au Moniteur est défailante sur ce point : elle affirme que la charge s'élève à 40 ou 20% *majorés* du pourcentage de logements sociaux réalisés, alors qu'il y a lieu de lire « *minorés* ».

⁵⁴ Comme pour les charges sociales, dans aucun cas ces dérogations ne peuvent mener à la réalisation de moins de la moitié du pourcentage prévu.

⁵⁵ Si le délai est dépassé, la commune bénéficie d'un « droit d'achat » (à la valeur vénale du bien au moment de la délivrance du permis).

⁵⁶ L'organisme de logement social bénéficie d'une option d'achat, pendant trois ans.

⁵⁷ Une erreur de plus dans la traduction : au point 1 du § 3 de l'article 4.2.6, il y a lieu de lire « régions urbaines » et non « régions rurales » (nl : « stedelijke gebieden »).

- **Vente des terrains**

Comme pour la charge « sociale », il est possible de vendre le terrain non équipé.

- **Contribution financière**

L'exécution de la charge peut enfin se faire par le biais du paiement d'une contribution financière forfaitaire et indexée annuellement⁵⁸, par unité de logement non réalisée. Cette somme correspond au prix moyen que représente le terrain dans l'achat d'une maison « saine ».

4.3.4 Quelques considérations

En annexe 8, nous produisons l'estimation chiffrée du coût de cette mesure. Celle-ci prévoit, jusqu'en 2023, le nombre annuel de logements sociaux à réaliser, par les deux types d'acteurs. Le rythme « normal » de production serait au total de 22.000 nouveaux logements locatifs, 7.200 logements acquisitifs et 240 lots sociaux. En ce qui concerne l'effort supplémentaire demandé, il sera en grande partie supporté par les acteurs publics : 10.000 logements locatifs supplémentaires devront être créés par ceux-ci, ainsi que 10.000 logements acquisitifs et 760 lots sociaux, contre « seulement » 4.360 logements locatifs et 4.000 logements acquisitifs pour les privés. Un tel rythme de production pourra-t-il être suivi et les communes, dont l'implication est renforcée, seront-elles en mesure de remplir le rôle qui leur est dévolu, dont celui d'inciter les acteurs (semi)-publics à accélérer fortement la vitesse de création de nouveaux logements ?

La question du mode de répartition des nouvelles offres en logement sur le territoire nous semble également importante. Ainsi, il n'est par exemple fait mention d'aucune priorisation en ce qui concerne la localisation des terrains à activer.

Le secteur de la construction et de l'immobilier (30 entreprises se sont groupées sous le terme de Vlaamse woningbouwers, ainsi que la Vlaamse confederatie bouw et l'association professionnelle du secteur immobilier) s'est fortement opposé à ce décret et a tenté d'empêcher son approbation. Un des arguments utilisés est que le manque à gagner qu'ils subiront devra au final être supporté par les autres acheteurs et que ceci pourra donc mener à une augmentation des prix de vente⁵⁹. Ils critiquent également la complexité des mesures. A ce sujet, ils ne sont d'ailleurs pas les seuls (le conseil du logement et le conseil socio-économique de la Région flamande entre autres ont également critiqué le manque de clarté d'un certain nombre de mesures)⁶⁰.

4.4 MESURES POUR PERMETTRE LE CHANGEMENT D'AFFECTATION DU SOL

4.4.1 Taxation des bénéfiques issus de la planification

Un autre pré requis pour l'efficacité d'une politique foncière est de disposer de suffisamment de fonds pour procéder à des changements d'affectation. Une taxe sur la plus value est, en principe, due quand une parcelle reçoit une destination plus favorable en termes de valeur suite à un plan d'aménagement ou un plan d'exécution spatial. Par ce biais, l'autorité peut disposer des fonds nécessaires au paiement des compensations pour les pertes issues d'autres changements d'affectation.

Le code de l'aménagement du territoire prévoyait déjà en 1999 un mode de taxation de ces bénéfiques, mais celui-ci n'a jamais été mis en œuvre. Aucun arrêté d'exécution n'a été édicté

⁵⁸ Elle est de 33.400€ pour 2010.

⁵⁹ www.betaalbaar-wonen.be.

⁶⁰ Voir à ce sujet le projet de DPFI.

à ce sujet, et ceci s'explique par le fait que, dans le cadre de la révision générale du décret d'aménagement du territoire, les articles qui avaient trait à cette problématique étaient revus. L'idée était entre autres de rendre le système de taxation plus simple, donc plus efficace. (Van Mechelen, 2007).

Le code de l'aménagement du territoire propose donc un nouveau mode de taxation de ces bénéficiaires. La taxe est calculée sur base de plusieurs paramètres :

- Le premier est la différence, en termes de valeur supposée, entre **ancienne et nouvelle affectation**. Ainsi, quand une parcelle affectée à la catégorie « bois » reçoit comme nouvelle affectation « habitation », l'accroissement de la valeur est présumé plus important que si la même parcelle recevait comme nouvelle affectation « agriculture ».

Montant de la plus-value présumée par mètre carré (actualisé tous les 5 ans)					
Affectation finale →	« Habitat »	Activités économiques	Récréation	Agriculture	Zone pour extraction des minerais de surface
Affectation initiale ↓					
Bois ou autres zones vertes ou réserves et nature	86.31€	58.02€	2.58€	0.39€	2.85€
Agriculture	85.92€	57.63€	2.19€		2.46€
Récréation	83.73€	55.44€		/	/
Services communautaires et utilitaires	85.65€	57.36€	1.92€	/	/
Activités économiques	54.89€		/	/	/

- Le deuxième paramètre est la **superficie de la parcelle** ayant subi une modification.

Le montant de la plus-value estimée est égal à la multiplication de ces deux paramètres.

Pour calculer la taxe due, la plus-value estimée est ensuite scindée en tranches successives et chaque tranche est taxée entre 1 et 30%. La taxation est donc progressive : plus le bénéfice estimé est élevé, plus le taux global d'imposition le sera.

Part de la plus-value estimée	Pourcentage d'application	Montant total de la taxe de la tranche précédente
De 0.01€ à 12500€	1%	/
De 12 500€ à 25 000€	2%	125€
De 25 000€ à 50 000€	3%	375€
De 50 000€ à 100 000€	5%	1125€
De 100 000€ à 150 000€	8%	3 625€
De 150 000€ à 200 000€	14%	7 625€
De 200 000€ à 250 000€	18%	14 625€
De 250 000€ à 500 000€	24%	23 625€
Au-dessus de 500 000€	30%	83 625€

Un élément de ce nouveau mode de calcul nous semble contestable : l'estimation de la plus-value réalisée ne tient aucun compte de la localisation de la parcelle concernée⁶¹. A superficie et changement d'affectation identiques, le propriétaire d'une parcelle située dans la périphérie bruxelloise paiera la même taxe que le propriétaire d'une parcelle près de

⁶¹ Auparavant, outre la superficie de la parcelle et le type de changement d'affectation, l'arrondissement dans lequel était situé le bien entrait en ligne de compte pour le calcul de la plus-value.

Poperinge, alors que le premier réalise sans aucun doute une plus-value plus importante que le second.

4.5 MESURES D'APPROPRIATION DU SOL

Les pouvoirs publics se doivent de disposer de suffisamment de foncier, localisé utilement, pour mener à bien une politique foncière efficace. Un des outils permettant d'acquérir plus de foncier peut être le droit de préemption.

4.5.1 Droit de préemption

Le droit de préemption consiste en un droit accordé à certaines personnes d'acquérir un bien par priorité à toute autre, lorsque le propriétaire manifeste sa volonté de le vendre. L'achat du bien se fait aux conditions fixées par le vendeur (au prix qu'un autre candidat-acheteur est prêt à payer).

Le droit de préemption en Région flamande comprend plusieurs catégories : la nature, le remembrement, l'aménagement du territoire (pour la mise en œuvre des RUP), , la rive gauche, les ports de mer, la navigation, les voies d'eau et le canal, la gestion intégrale de l'eau, la revitalisation urbaine et le code du logement.

Nous nous intéresserons ici uniquement au droit de préemption applicable dans le cadre du code du logement (les articles 85 à 89 de ce code traitent du droit de préemption). Celui-ci ne peut être appliqué que pour réaliser du logement social.

a) Bénéficiaires du droit de préemption

La région, les provinces, les communes, les intercommunales, les institutions qui ressortissent de la région flamande, des provinces ou des communes, les associations qui ont une reconnaissance de ces institutions (dont le VMSW, les SHM, les CPAS et Vlabinvest) bénéficient du droit de préemption⁶².

b) Biens concernés

Le droit de préemption est applicable aux biens suivants :

- les logements vides, négligés, inadaptés, inhabitables ou en voie de taudification,
- les logements et parcelles bâtissables situées dans les zones spéciales,

Les zones spéciales sont des zones définies au niveau communal, selon les limites de secteurs statistiques, et confrontées à divers problèmes liés au logement : logements de mauvaise qualité, vides, présence de « groupes cibles » (étrangers ou bas revenus)... La commune est donc responsable de la détection et de l'analyse des besoins locaux en la matière et peut mettre en place une stratégie de discrimination territoriale, afin de mener une politique de revitalisation du logement et d'initier des projets de logement social dans certains secteurs. Cet outil est toutefois très peu utilisé : début 2009, seules 15 communes⁶³ avaient fait reconnaître des zones spéciales sur leur territoire. (Trastaert, 2009)

⁶² Il existe un ordre de préséance entre les institutions concernées.

⁶³ Malines, Anvers, Koksijde, Zemst, Ostende, Saint-Nicolas, La Panne, Gramont, Izegem, Gand, Wervik, Kaprijke, Meeuwen-Gruitrode, Buggenhout et Wetteren.

- les logements et parcelles situés dans les zones de construction de logements et de rénovation des communes de la périphérie bruxelloise et des communes à facilités⁶⁴,
- les biens ayant bénéficié de travaux de rénovation dans le cadre du droit de gestion sociale,
- les logements qui n'ont pas été démolis dans les délais impartis.

Les biens qui ne s'inscrivent pas dans le cadre d'un projet social, ainsi que les logements ou terrains qui sont achetés par un particulier comme habitation première et unique ne sont pas concernés. Il en est de même pour les immeubles à appartements.

Ce droit peut donc être un instrument permettant à la fois de garantir la qualité du parc de logements existants et de créer de nouveaux logements.

c) (Non) utilisation de cet outil

L'utilisation de ce droit de préemption est excessivement peu fréquente. Entre 1998 et 2006, il a été proposé 96.510 fois (dont une bonne moitié dans le Brabant flamand), mais a été appliqué dans moins d'un millier de cas.

Il a généralement été utilisé « au cas par cas », en fonction des opportunités qui se présentaient, et sans réelle vision stratégique⁶⁵. Un des arguments évoqués pour expliquer le peu d'engouement pour cet instrument est le fait que les biens proposés à la préemption sont dans la plupart des cas des biens individuels, de petite dimension, et qu'à contrario les porteurs de projets de logement social préfèrent investir dans des projets de grande ampleur. (Toutefois, on pourrait imaginer que l'objectif de mixité pourrait être approché en partie par le développement de petites unités de logement social au milieu de logements « réguliers ») (Trastaert, 2009)

Il existe un certain lobbying pour éliminer le droit de préemption. Celui-ci est exercé par la confédération de la construction, qui utilise l'argument que ce droit ralentit le développement de nouveaux quartiers, les bénéficiaires du droit de préemption n'ayant pas toujours les moyens financiers pour développer leurs projets.

D'un autre côté, d'autres types d'organisations (entre autres les syndicats chrétiens) plaident en faveur d'un droit de préemption étendu à tout le territoire régional.

4.6 MESURES FISCALES

4.6.1 Portabilité du droit d'enregistrement

L'un des problèmes rencontrés dans la mise en œuvre d'une politique de logement efficace est l'adaptation du parc de logements aux besoins des ménages. L'accès à un logement « approprié » ou « adapté » est d'ailleurs l'un des objectifs annoncés du code du logement.

Tout au long du « cycle de vie » des ménages, leurs besoins évoluent : petit logement pour un couple, logement plus grand lors de l'agrandissement du ménage, et petit logement après le départ des enfants. La possibilité pour les propriétaires d'un logement devenu inadapte suite à la modification de la composition du ménage de pouvoir en changer sans

⁶⁴ Il s'agit des communes suivantes : Asse, Beersel, Bertem, Bever, Dilbeek, Drogenbos, Grimbergen, Hoeilaart, Huldeberg, Kortenberg, Kraainem, Linkebeek, Machelen, Meise, Merchtem, Mesen, Overijse, Renaix, Sint-Genesius-Rode, Sint-Pieters-Leeuw, Tervuren, Vilvoorde, Fourons, Wemmel, Wezembeek-Oppem et Zaventem. Dans cette zone « Vlabinvest » tous les immeubles situés en zones de construction de logement et de rénovation de logement sont concernés, tant que les parcelles sont destinées au logement.

⁶⁵ Les sociétés locales de logement social sont l'acteur qui a le plus utilisé cet outil. Les communes ne s'en servent quasiment pas.

avoir à supporter trop de dépenses pourrait permettre une redistribution des logements et une meilleure adaptation aux besoins.

La portabilité des droits d'enregistrement, tirée du décret portant modification du code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe du 1^{er} février 2002, peut être utile dans ce cadre⁶⁶. Cette mesure est de mise lors de la revente d'un logement qui sert d'habitation principale et du rachat, dans un délai raisonnable, d'un nouveau bien immobilier en vue d'y établir sa nouvelle résidence principale (les droits d'enregistrement ne peuvent être récupérés dans le cas de l'achat d'une résidence secondaire).

Les critères suivants doivent être remplis :

- Le bien acquis doit être un terrain à bâtir, une habitation ou un bien immobilier qui sera transformé en habitation.
- Les personnes morales ne peuvent pas bénéficier de cette mesure. L'achat conjoint par une personne physique et une société est par contre autorisé.
- Le temps écoulé entre la vente de l'ancienne habitation et l'achat de la nouvelle ne peut excéder deux ans. Que la vente précède l'achat ou l'inverse est sans importance.
- La nouvelle résidence principale doit être établie dans un délai de deux ans après l'achat (dans le cas d'une habitation) et de cinq ans dans le cas d'un terrain à bâtir.
- Le montant à reporter ne peut excéder 12.500€

4.7 MESURES POUR AMELIORER L'ACCESSIBILITE DES LOGEMENTS

4.7.1 Habiter dans sa propre région

Enfin, nous ne saurions passer sous silence une mesure qui a fait grand bruit, notamment en Belgique francophone, même si elle nous semble plus que contestable.

L'objectif proclamé de la mesure⁶⁷ « habiter dans sa propre région », est de permettre que des personnes moins aisées puissent avoir accès à des logements dans leur propre commune ou région. Elle est d'application dans les communes connaissant une forte pression foncière. Cette catégorie comprend les 40% de communes ayant le prix au m² le plus élevé, qui font également partie des 25% de communes avec le taux de migration interne le plus élevé et des 10% de communes au taux de migration externe le plus élevé. Un arrêté du 19 juin 2009 a établi la liste des 69 communes concernées. (Nous produisons en annexe X la cartographie des communes concernées : il s'agit essentiellement de communes proches des grands centres urbains, de communes proches d'une frontière ou encore de communes du littoral).

Afin d'avoir accès d'un logement situé dans les zones d'extension d'habitat énumérées dans l'arrêté et dans certaines zones du plan de secteur de Halle-Vilvorde-Asse, les candidats à l'achat doivent montrer un lien suffisant avec la commune, après avis d'une commission provinciale. Un lien suffisant est la résidence continue pendant six ans, le travail, liens sociaux, familiaux, économiques avec la commune.

Dans les faits, outre la connotation discriminatoire de cette mesure, elle provoque une diminution du nombre d'acheteurs potentiels pour un bien immobilier, et ne nous semble pas à même de résoudre les problèmes d'accès au logement rencontrés par des populations moins aisées.

⁶⁶ Cet outil, contrairement aux autres, n'est donc tiré ni du code du logement, ni de celui de l'aménagement du territoire, ni encore du DPFI.

⁶⁷ Mesure tirée du décret de politique foncière et immobilière.

5. CONCLUSION GENERALE

Notre analyse a permis de mettre en évidence certains dispositifs fonciers liés de près ou de loin à la réalisation de l'objectif de mise à disposition d'une offre suffisante de logements abordables.

Les instruments présentés sont de plusieurs types, les plus importants sont les mesures d'activation de terrains ou de logements, de création de logements, de changement d'affectation des sols et d'appropriation des sols. Nombre de ces mesures sont très récentes, en particulier celles issues du décret de politique foncière et immobilière, et leur efficacité n'a donc pas encore pu être mise à l'épreuve. Toutefois, il nous semble que la politique de la Région flamande en la matière a le grand mérite d'être très volontariste. Les objectifs visés sont parfois très ambitieux et controversés mais ont tout de même pu être traduits en textes de lois et n'en sont pas restés au stade de vœux pieux.

- De toutes les mesures présentées, celle portant sur la création de logement abordable, par le biais des charges « sociales et modestes », nous semble la plus forte. La mise en place de cet outil a rencontré (et rencontre encore) de nombreuses réticences.⁶⁸ Les acteurs tant privés que publics semblent peu enclins à une implication renforcée dans la création de logements sociaux. Les acteurs privés (confédération de la construction et Vlaamse woningbouwers) arguent notamment du fait que la charge sociale aura au final une influence à la hausse sur les prix des logements, et proposent, en lieu et place de la charge sociale, que la Région flamande étende le droit aux subsides pour les logements locatifs privés. Selon eux, cette mesure aurait un coût bien moins élevé pour les autorités. Bien entendu, l'esprit des deux mesures est fondamentalement différent et l'allocation-loyer n'implique aucunement la participation du secteur privé.
- Si la participation des acteurs privés devrait permettre d'accélérer le rythme de création de logements sociaux en Flandre, elle ne pourra à elle seule résoudre le problème. En effet, s'il est possible d'attacher une charge d'urbanisme aux grands projets des acteurs privés, il n'est en revanche pas pensable de peser sur le rythme général de ces projets. L'effort le plus conséquent devra être accompli par les acteurs publics et semi publics.
- La complexité des mesures proposées fait également débat. Plusieurs instances (notamment l'association des villes et communes flamandes et l'association des provinces) ont fait part du fait que les nouveaux outils mis en place avec le DPFI sont très intéressants mais également fort complexes, ce qui pourrait en réduire l'efficacité.
- Dans le code du logement et plus encore dans le décret de politique foncière et immobilière, le rôle dévolu aux communes pour promouvoir le logement abordable est important. Le code du logement et le DPFI donnent plusieurs missions aux communes en la matière : l'information et le conseil aux citoyens, la stimulation et le suivi du logement social, le développement d'une politique du logement, la coordination de celle-ci, et la mise à disposition de logements de crise, la tenue et le suivi de registres. Dans les faits toutefois, peu de communes sont à même actuellement de tenir ce rôle. La création de règlements communaux « logement social » par exemple pourrait poser problème à de petites communes, ne disposant pas des moyens humains pour ce faire.
- Il nous semble toutefois essentiel de mettre à nouveau l'accent sur l'importance d'une connaissance fine de la situation existante, qui nécessite la tenue de statistiques, registres et inventaires, mais est une condition sine qua non à la mise en œuvre d'une politique

⁶⁸ Nous avons pu trouver un exemple de réalisation de logements sociaux dans le cadre d'une charge sociale, dans la commune de Hechtel-Eksel (dans le Limbourg). La construction de 14 logements y a démarré début juillet 2010, par une entreprise privée.

foncière efficace. Le tout est de savoir à quel niveau et avec quels moyens financiers et humains ces informations doivent/peuvent être récoltées.

- Enfin, on peut regretter qu'aucune priorité ne soit fixée en termes de localisation préférentielle des nouveaux logements. Aucune priorisation dans l'activation des zones n'est imposée. De plus, la plus faible mobilité du public des logements sociaux n'est pas prise en compte. Le décret de politique foncière, bien que présenté comme partie intégrante du code de l'aménagement du territoire, nous semble bien plus être une opérationnalisation des objectifs du code du logement.

6. BIBLIOGRAPHIE

Administration flamande de l'aménagement du territoire :

<http://www2.vlaanderen.be/ruimtelijk/index.html>

Besluit van de Vlaamse regering houdende de financiering van de sociale huisvestingsmaatschappij voor de realisatie van sociale huurwoning en de daaraan verbonden werkingkosten, MB :31 octobre 2007.

BUIJS, X (2009) Betaalbaar wonen realiteit dankzij het decreet Grond- en pandenbeleid? Lokaal, 4, mars 2009, p. 29-31.

BUIJS, X (2009) Pingpongen over leegstand, Lokaal, p. 32-33

COLL (2005) ruimte voor woonbeleid. Op zoek naar een ruimtelijke indeling voor woononderzoek en woonbeleid in vlaanderen, Kenniscentrum duurzaam woonbeleid , 21p téléchargeable sur http://www.kenniscentrum-woonbeleid.be/Pdf/Ruimtelijke%20indelingen%20voor%20woonbeleid_website.pdf

Décret du 15 juillet 1997 contenant le code flamand du logement, publié au Moniteur belge le 19 août 1997

Décret du 1^{er} février 2002 portant modification du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe

DUCATTEUW, S (2009) Ja voor betaalbaar wonen, nee tegen het Grond- en pandendecreet in zijn huidige vorm, http://www.betaalbaar-wonen.be/portals/Studie_Betalbaar_wonen_26-1-2009.pdf

Entretien téléphonique avec M Rob Van Hoofstat, de adprimum (1 septembre)

HOSTEKINT, M et al (2010) "voorstel van decreet houdende wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 27 maart 2007 betreffende het grond- en pandenbeleid", vlaams parlement, stuk 542, 2009-2010, n1, 12 mai 2010

<http://rsv.vlaanderen.be/web/nl/>

HUBEAU, B. "Het nieuwe grond- en pandendecreet van 27 maart 2009 : een introductie met commentaar, Antwerpen – Gent – CBR - Gandaius.

KRISTOF L, LE ROY M, VANDEN BROUCKE S, VANDEKERCKHOVE B et WINTERS S (2007)"Wonen in Vlaanderen : de resultaten van de woonsurvey 2005 en de uitwendige woningschouwing 2005", in opdracht van het ministerie van de vlaamse gemeenschap, departement RWO – woonbeleid, 48 p. Téléchargeable à l'adresse suivante : <http://www.vlaanderen.be/woonbeleid>

[://publicaties.vlaanderen.be/docfolder/6305/Wonen in Vlaanderen resultaten woonsurvey 2005 en de uitwendige woningschouwing 2005 editie 2007.pdf](http://publicaties.vlaanderen.be/docfolder/6305/Wonen_in_Vlaanderen_resultaten_woonsurvey_2005_en_de_uitwendige_woningschouwing_2005_editie_2007.pdf)

VAN MECHELEN D, Réponse à une question parlementaire du 14 novembre 2007 de T Dehaene.

TRASTAERT, K (2009) Lokaal woonbeleid in Vlaanderen : tien jaar na de Vlaamse wooncode de kinderschoenen ontgroeid? Steunpunt Ruimte en wonen, Heverlee.

VLAAMS PARLEMENT (2005) Ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, 11 maart 2005

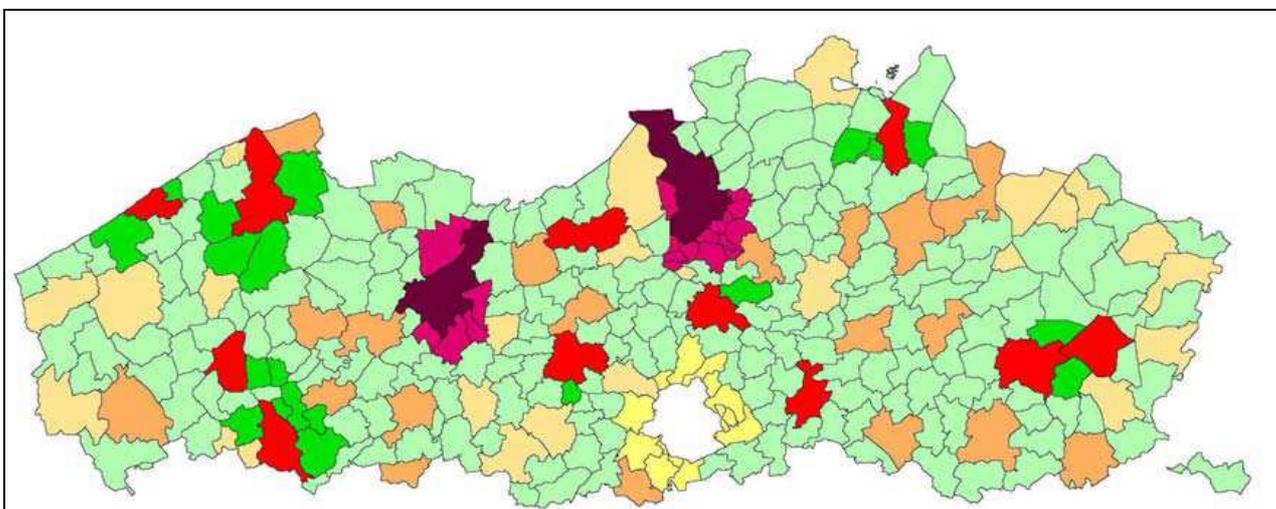
VLAAMS PARLEMENT zitting 2008-2009, 17 december 2008, Ontwerp van decreet betreffende het grond- en pandenbeleid, 623 p.

Vlaamse regionale indicatoren VRIND 2008, vlaamse overheid, <http://publicaties.vlaanderen.be/ebi-web/do/publicatieSessionFacade/publicatieEenvoudigeDetailAction/raadplegen?method=raadplegen&id=19274>

www.rwo.be

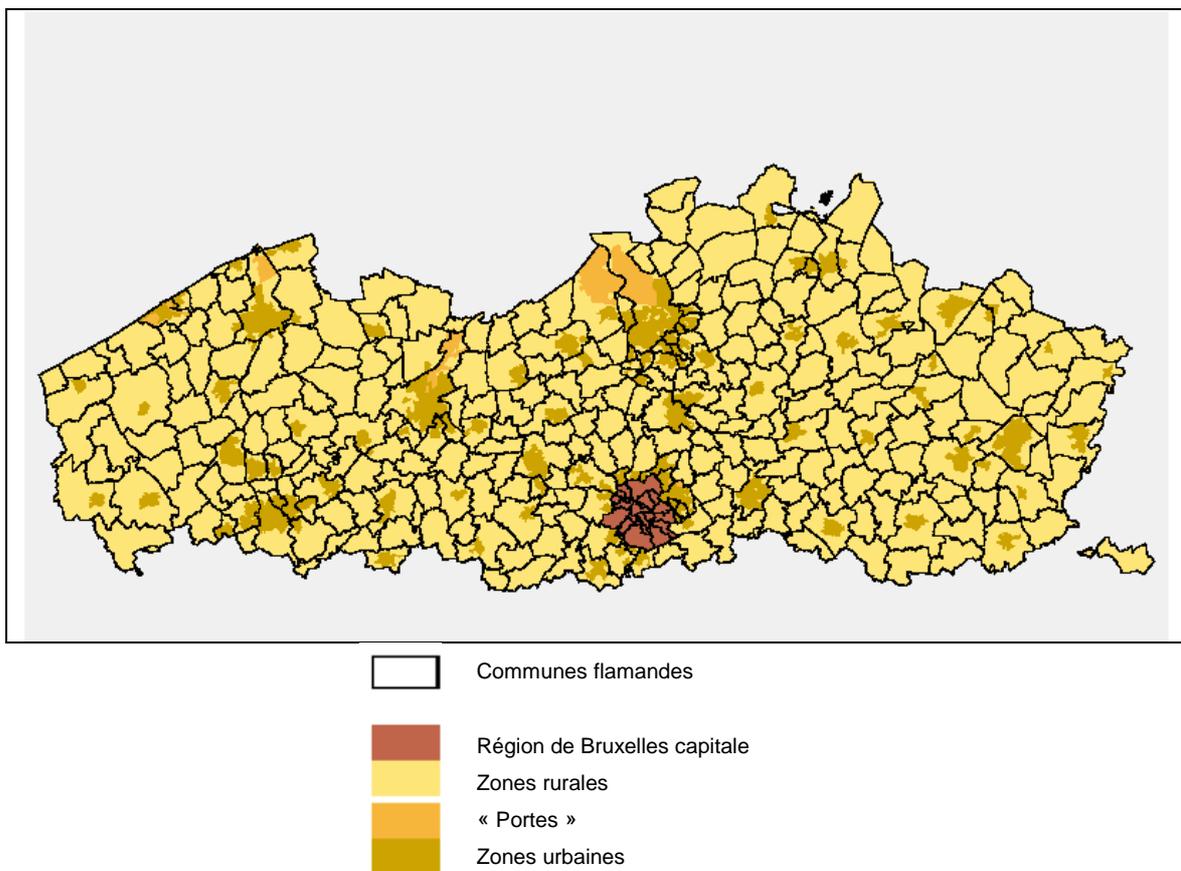
7. ANNEXES

- Annexe 1 : Classification des communes sur base du plan de structure spatiale de la Flandre (RSV)
- Annexe 2 : Délimitation des zones urbaines en Région flamande
- Annexe 3 : Schéma de la structure territoriale souhaitée en Région flamande
- Annexe 4 : Part des logements sociaux locatifs par commune (en % du nombre de ménages)
- Annexe 5 : Effort supplémentaire demandé aux communes disposant de moins de 3% de logements locatifs sociaux
- Annexe 6 : Répartition de l'objectif social contraignant de logement locatif social par commune
- Annexe 7 : Répartition provinciale des logements acquisitifs et lots sociaux devant être réalisés
- Annexe 8 : Prévisions budgétaires pour l'effort supplémentaire de création de logements sociaux (4 décembre 2008)
- Annexe 9 : communes d'application de la mesure "wonen in eigen streek"

Annexe 1 : Classification des communes sur base du plan de structure spatiale de la Flandre (RSV)

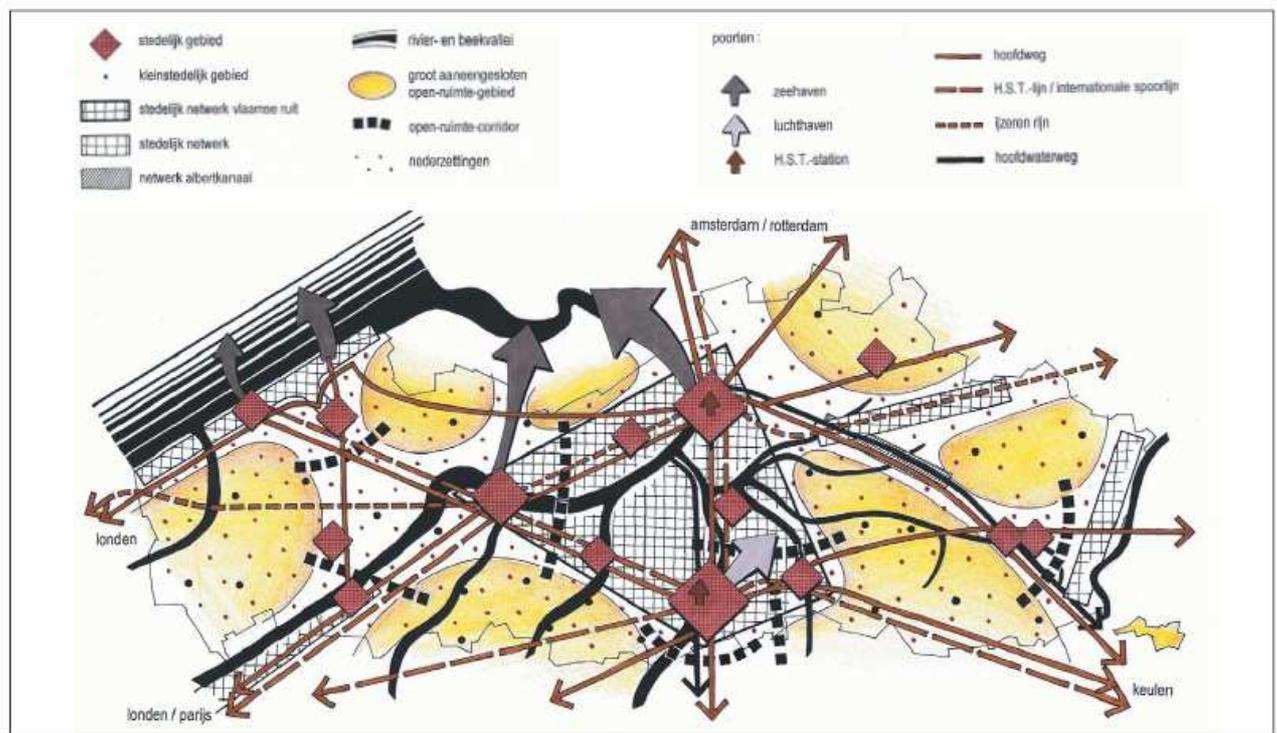
-  Zones rurales (198 communes)
-  Grandes zones urbaines (communes centrales) (2)
-  Grandes zones urbaines (communes périphériques) (19)
-  Petites zones urbaines de niveau provincial (24)
-  Zones urbaines régionales (communes centrales) (11)
-  Zones urbaines régionales (communes périphériques) (20)
-  Petites zones urbaines structurantes (20)
-  Région urbaine stratégique flamande autour de Bruxelles (14)

Source : Kenniscentrum duurzaam woonbeleid

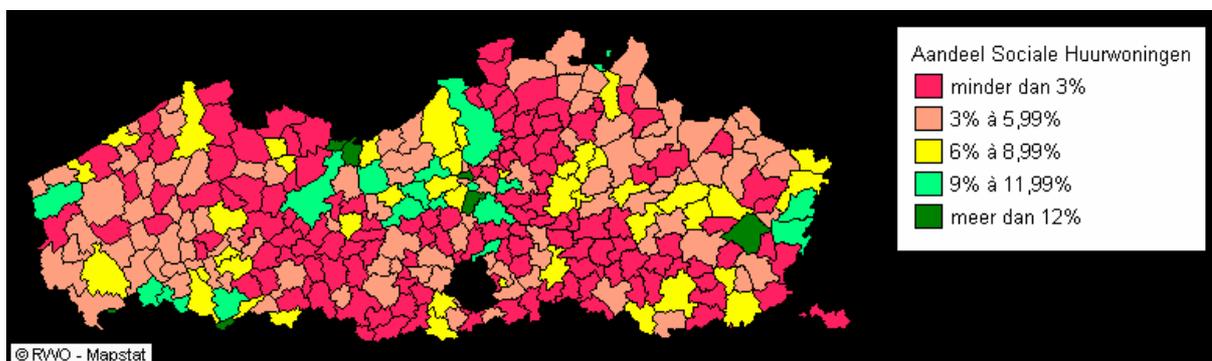
Annexe 2 : Délimitation des zones urbaines en Région flamande

Source : Kenniscentrum duurzaam woonbeleid

Annexe 3 : Schéma de la structure territoriale souhaitée en Région flamande



Source : ruimtelijk structuurplan Vlaanderen

Annexe 4 : Part des logements sociaux locatifs par commune (en % du nombre de ménages)

Source : <http://www2.vlaanderen.be/ruimtelijk/wetgeving/SociaalObjectief/index.html>

Annexe 5 : effort supplémentaire demandé aux communes disposant de moins de 3% de logements locatifs sociaux

% de logements locatifs sociaux	Effort supplémentaire
0,00 – 0,09%	0,83%
0,10 – 0,19%	0,80%
0,20 – 0,29%	0,77%
0,30 – 0,39%	0,75%
0,40 – 0,49%	0,72%
0,50 – 0,59%	0,69%
0,60 – 0,69%	0,66%
0,70 – 0,79%	0,64%
0,80 – 0,89%	0,61%
0,90 – 0,99%	0,58%
1,00 – 1,09%	0,55%
1,10 – 1,19%	0,53%
1,20 – 1,29%	0,50%
1,30 – 1,39%	0,47%
1,40 – 1,49%	0,44%
1,50 – 1,59%	0,42%
1,60 – 1,69%	0,39%
1,70 – 1,79%	0,36%
1,80 – 1,89%	0,33%
1,90 – 1,99%	0,30%
2,00 – 2,09%	0,28%
2,10 – 2,19%	0,25%
2,20 – 2,29%	0,22%
2,30 – 2,39%	0,19%
2,40 – 2,49%	0,17%

2,50 – 2,59%	0,14%
2,60 – 2,69%	0,11%
2,70 – 2,79%	0,08%
2,80 – 2,89%	0,06%
2,90 – 2,99%	0,03%

Annexe 6 : répartition de l'objectif social contraignant de logement locatif social par commune

Commune	Nombre de ménages - 01 01 2008	Offre de logements locatifs sociaux selon la "mesure zéro"	Part de logement locatif social	Etape 1 : répartition par province	Etape 2 : limitation à 9% du nombre de ménages par commune	Effort supplémentaire
Aalst	35 082	1 322	3.77%	583	583	0
Aalter	7 474	172	2.30%	124	124	14
Aarschot	12 344	355	2.88%	205	205	7
Aartselaar	5 738	3	0.05%	95	95	48
Affligem	4 855	78	1.61%	81	81	19
Alken	4 329	96	2.22%	74	74	10
Alveringem	1 930	54	2.80%	32	32	1
Antwerpen	224 470	22 736	10.13%	3732	0	0
Anzegem	5 492	163	2.97%	91	91	2
Ardooie	3 629	161	4.44%	60	60	0
Arendonk	4 868	204	4.19%	81	81	0
As	2 997	143	4.77%	51	51	0
Asse	12 398	377	3.04%	206	206	0
Assenede	5 639	120	2.13%	94	94	14
Avelgem	3 970	331	8.34%	66	26	0
Baarle-Hertog	992	99	9.98%	17	0	0
Balen	8 347	99	1.19%	139	139	44
Beernem	5 717	123	2.15%	95	95	14
Beerse	6 365	321	5.04%	106	106	0
Beersel	9 207	351	3.81%	153	153	0
Begijnendijk	3 811	0	0.00%	63	63	32
Bekkevoort	2 312	22	0.95%	38	38	13
Beringen	15 852	1 144	7.22%	271	271	0
Berlaar	4 296	95	2.21%	71	71	9
Berlare	5 945	337	5.67%	99	99	0
Bertem	3 612	172	4.76%	60	60	0
Bever	821	9	1.10%	14	14	4
Beveren	18 697	1 222	6.54%	311	311	0
Bierbeek	3 490	5	0.14%	58	58	28
Bilzen	11 865	546	4.60%	203	203	0

Blankenberge	9 267	519	5.60%	154	154	0
Bocholt	4 826	153	3.17%	83	83	0
Boechout	4 689	78	1.66%	78	78	18
Bonheiden	5 642	83	1.47%	94	94	25
Boom	7 150	851	11.90%	119	0	0
Boortmeerbeek	4 582	10	0.22%	76	76	35
Borgloon	4 164	94	2.26%	71	71	9
Bornem	8 250	681	8.25%	137	62	0
Borsbeek	4 533	20	0.44%	75	75	33
Boutersem	2 879	18	0.63%	48	48	19
Brakel	5 690	97	1.70%	95	95	20
Brasschaat	15 359	282	1.84%	255	255	51
Brecht	10 412	258	2.48%	173	173	18
Bredene	6 590	351	5.33%	110	110	0
Bree	5 898	240	4.07%	101	101	0
Brugge	51 767	3 448	6.66%	861	861	0
Buggenhout	5 705	128	2.24%	95	95	13
Damme	4 217	104	2.47%	70	70	7
De Haan	5 770	135	2.34%	96	96	11
De Panne	4 974	226	4.54%	83	83	0
De Pinte	3 988	2	0.05%	66	66	33
Deerlijk	4 545	204	4.49%	76	76	0
Deinze	11 918	203	1.70%	198	198	43
Denderleeuw	7 513	327	4.35%	125	125	0
Dendermonde	18 736	1 781	9.51%	312	0	0
Dentergem	3 129	151	4.83%	52	52	0
Dessel	3 567	118	3.31%	59	59	0
Destelbergen	7 135	81	1.14%	119	119	38
Diepenbeek	7 141	171	2.39%	122	122	14
Diest	9 745	630	6.46%	162	162	0
Diksmuide	6 487	301	4.64%	108	108	0
Dilbeek	16 145	653	4.04%	268	268	0
Dilsen-Stokkem	7 415	682	9.20%	127	0	0
Drogenbos	2 053	110	5.36%	34	34	0
Duffel	6 627	687	10.37%	110	0	0
Edegem	9 145	312	3.41%	152	152	0
Eeklo	8 937	735	8.22%	149	69	0
Erpe-Mere	7 900	210	2.66%	131	131	9
Essen	6 721	197	2.93%	112	112	2
Evergem	13 010	344	2.64%	216	216	14
Galmaarden	3 257	59	1.81%	54	54	11
Gavere	4 839	94	1.94%	80	80	15
Geel	14 820	701	4.73%	246	246	0
Geetbets	2 352	7	0.30%	39	39	18
Genk	24 080	3 242	13.46%	412	0	0
Gent	113 847	12 654	11.11%	1893	0	0

Geraardsbergen	13 326	311	2.33%	222	222	25
Gingelom	3 160	99	3.13%	54	54	0
Gistel	4 596	229	4.98%	76	76	0
Glabbeek	2 004	3	0.15%	33	33	16
Gooik	3 426	50	1.46%	57	57	15
Grimbergen	14 702	413	2.81%	244	244	9
Grobbendonk	4 260	75	1.76%	71	71	15
Haacht	5 417	191	3.53%	90	90	0
Haaltert	7 308	110	1.51%	122	122	31
Halen	3 578	121	3.38%	61	61	0
Halle	15 008	1 027	6.84%	250	250	0
Ham	3 963	202	5.10%	68	68	0
Hamme	9 572	1 143	11.94%	159	0	0
Hamont-Achel	5 462	234	4.28%	93	93	0
Harelbeke	11 008	627	5.70%	183	183	0
Hasselt	31 711	1 398	4.41%	542	542	0
Hechtel-Eksel	4 519	144	3.19%	77	77	0
Heers	2 783	34	1.22%	48	48	14
Heist-op-den-Berg	16 221	1 148	7.08%	270	270	0
Hemiksem	4 197	182	4.34%	70	70	0
Herent	7 567	350	4.63%	126	126	0
Herentals	11 237	812	7.23%	187	187	0
Herenthout	3 517	303	8.62%	58	14	0
Herk-de-Stad	4 748	118	2.49%	81	81	8
Herne	2 515	3	0.12%	42	42	20
Herselt	5 751	212	3.69%	96	96	0
Herstappe	34	0	0.00%	1	1	0
Herzele	6 906	130	1.88%	115	115	23
Heusden-Zolder	11 543	826	7.16%	197	197	0
Heuvelland	3 236	127	3.92%	54	54	0
Hoegaarden	2 524	0	0.00%	42	42	21
Hoeilaart	4 160	172	4.13%	69	69	0
Hoeselt	3 708	173	4.67%	64	64	0
Holsbeek	3 564	14	0.39%	59	59	27
Hooglede	3 783	89	2.35%	63	63	7
Hoogstraten	7 461	248	3.32%	124	124	0
Horebeke	749	0	0.00%	12	12	6
Houthalen-Helchteren	10 839	864	7.97%	185	112	0
Houthulst	3 653	98	2.68%	61	61	4
Hove	3 135	66	2.11%	52	52	8
Huldenberg	3 566	66	1.85%	59	59	12
Hulshout	3 951	243	6.15%	66	66	0
Ichtegem	5 490	216	3.93%	91	91	0
Ieper	14 511	1 129	7.78%	241	177	0
Ingelmunster	4 283	96	2.24%	71	71	9

Izegem	11 290	375	3.32%	188	188	0
Jabbeke	5 249	62	1.18%	87	87	28
Kalmthout	6 775	29	0.43%	113	113	49
Kampenhout	4 293	21	0.49%	71	71	31
Kapellen	10 629	35	0.33%	177	177	80
Kapelle-op-den-bos	3 616	197	5.45%	60	60	0
Kaprijke	2 464	46	1.87%	41	41	8
Kasterlee	6 948	310	4.46%	116	116	0
Keerbergen	4 864	58	1.19%	81	81	26
Kinrooi	4 520	302	6.68%	77	77	0
Kluisbergen	2 556	81	3.17%	43	43	0
Knesselare	3 330	145	4.35%	55	55	0
Knokke-Heist	16 474	298	1.81%	274	274	54
Koekelare	3 428	62	1.81%	57	57	11
Koksijde	10 360	366	3.53%	172	172	0
Kontich	7 978	160	2.01%	133	133	22
Kortemark	4 785	152	3.18%	80	80	0
Kortenaken	3 036	15	0.49%	51	51	22
Kortenbergh	7 639	210	2.75%	127	127	6
Kortesseme	3 159	214	6.77%	54	54	0
Kortrijk	32 057	2 676	8.35%	533	209	0
Kraainem	5 092	126	2.47%	85	85	9
Kruibeke	6 278	515	8.20%	104	50	0
Kruishoutem	3 098	0	0.00%	52	52	26
Kuurne	5 188	444	8.56%	86	23	0
Laakdal	6 142	432	7.03%	102	102	0
Laarne	4 860	132	2.72%	81	81	4
Lanaken	10 247	269	2.63%	175	175	11
Landen	6 309	457	7.24%	105	105	0
Langemark-Poelkapelle	3 041	137	4.51%	51	51	0
Lebbeke	7 379	138	1.87%	123	123	24
Lede	7 279	195	2.68%	121	121	8
Ledegem	3 687	152	4.12%	61	61	0
Lendelede	2 192	81	3.70%	36	36	0
Lennik	3 444	7	0.20%	57	57	27
Leopoldsburg	6 083	298	4.90%	104	104	0
Leuven	45 350	3 464	7.64%	754	618	0
Lichtervelde	3 377	119	3.52%	56	56	0
Liedekerke	4 977	3	0.06%	83	83	41
Lier	14 554	846	5.81%	242	242	0
Lierde	2 561	94	3.67%	43	43	0
Lille	6 102	172	2.82%	101	101	4
Linkebeek	1 923	0	0.00%	32	32	16
Lint	3 017	182	6.03%	50	50	0
Linter	2 791	9	0.32%	46	46	21

Lochristi	7 898	298	3.77%	131	131	0
Lokeren	15 355	1 490	9.70%	255	0	0
Lommel	12 738	515	4.04%	218	218	0
Londerzeel	7 148	146	2.04%	119	119	20
Lo-Reninge	1 226	58	4.73%	20	20	0
Lovendegem	3 796	78	2.05%	63	63	11
Lubbeek	5 223	13	0.25%	87	87	40
Lummen	5 488	201	3.66%	94	94	0
Maarkedal	2 366	53	2.24%	39	39	5
Maaseik	9 658	822	8.51%	165	47	0
Maasmechelen	14 082	1 492	10.60%	241	0	0
Machelen	5 295	259	4.89%	88	88	0
Maldegem	9 216	171	1.86%	153	153	30
Malle	5 422	138	2.55%	90	90	8
Mechelen	34 163	3 236	9.47%	568	0	0
Meerhout	3 880	93	2.40%	65	65	7
Meeuwen-Gruitrode	4 699	112	2.38%	80	80	9
Meise	7 158	241	3.37%	119	119	0
Melle	4 334	153	3.53%	72	72	0
Menen	13 744	1 478	10.75%	228	0	0
Merchtem	6 212	106	1.71%	103	103	22
Merelbeke	9 078	162	1.78%	151	151	33
Merksplas	3 017	140	4.64%	50	50	0
Mesen	418	59	14.11%	7	0	0
Meulebeke	4 387	115	2.62%	73	73	5
Middelkerke	8 885	161	1.81%	148	148	29
Moerbeke	2 402	180	7.49%	40	36	0
Mol	13 824	603	4.36%	230	230	0
Moorslede	4 321	172	3.98%	72	72	0
Mortsel	10 675	244	2.29%	177	177	23
Nazareth	4 265	63	1.48%	71	71	19
Neerpelt	6 392	247	3.86%	109	109	0
Nevele	4 478	126	2.81%	74	74	3
Niel	3 867	222	5.74%	64	64	0
Nieuwerkerken	2 649	37	1.40%	45	45	12
Nieuwpoort	5 316	454	8.54%	88	24	0
Nijlen	8 506	151	1.78%	141	141	31
Ninove	15 238	775	5.09%	253	253	0
Olen	4 597	372	8.09%	76	42	0
Oostende	35 108	2 872	8.18%	584	288	0
Oosterzele	5 076	78	1.54%	84	84	21
Oostkamp	8 823	397	4.50%	147	147	0
Oostrozebeke	2 947	104	3.53%	49	49	0
Opglabbeek	3 646	9	0.25%	62	62	28
Opwijk	5 055	60	1.19%	84	84	27
Oudenaarde	12 223	486	3.98%	203	203	0

Oudenburg	3 598	31	0.86%	60	60	22
Oud-Heverlee	4 100	27	0.66%	68	68	27
Oud-turnhout	4 869	63	1.29%	81	81	24
Overijse	9 456	119	1.26%	157	157	47
Overpelt	5 414	160	2.96%	93	93	2
Peer	6 063	193	3.18%	104	104	0
Pepingen	1 564	0	0.00%	26	26	13
Pittem	2 522	144	5.71%	42	42	0
Poperinge	7 873	397	5.04%	131	131	0
Putte	6 533	180	2.76%	109	109	5
Puurs	6 551	492	7.51%	109	98	0
Ranst	7 009	3	0.04%	117	117	58
Ravels	5 489	245	4.46%	91	91	0
Retie	4 133	103	2.49%	69	69	7
Riemst	6 377	29	0.45%	109	109	46
Rijkevorsel	4 221	204	4.83%	70	70	0
Roeselare	23 950	1 341	5.60%	398	398	0
Ronse	10 267	630	6.14%	171	171	0
Roosdaal	4 203	122	2.90%	70	70	1
Rotselaar	6 001	74	1.23%	100	100	30
Ruiselede	1 990	43	2.16%	33	33	5
Rumst	5 832	268	4.60%	97	97	0
Schelle	3 236	437	13.50%	54	0	0
Scherpenheuvel-Zichem	9 500	40	0.42%	158	158	68
Schilde	7 602	2	0.03%	126	126	63
Schoten	13 780	214	1.55%	229	229	58
Sint-Amands	3 022	294	9.73%	50	0	0
Sint-Genesius-Rode	6 808	87	1.28%	113	113	34
Sint-Gillis-Waas	7 143	344	4.82%	119	119	0
Sint-Katelijne-waver	7 687	223	2.90%	128	128	2
Sint-Laureins	2 725	16	0.59%	45	45	19
Sint-Lievens-Houtem	3 879	10	0.26%	65	65	30
Sint-Martens-Latem	3 359	32	0.95%	56	56	19
Sint-Niklaas	29 812	1 700	5.70%	496	496	0
Sint-Pieters-Leeuw	12 506	888	7.10%	208	208	0
Sint-Truiden	16 548	1 204	7.28%	283	283	0
Spiere-Helkijn	823	146	17.74%	14	0	0
Stabroek	7 245	153	2.11%	120	120	18
Staden	4 263	131	3.07%	71	71	0
Steenokkerzeel	4 374	129	2.95%	73	73	1
Stekene	6 842	239	3.49%	114	114	0
Temse	11 044	1 189	10.77%	184	0	0
Ternat	5 887	282	4.79%	98	98	0
Tervuren	8 191	371	4.53%	136	136	0

Tessenderlo	6 992	375	5.36%	120	120	0
Tielt	8 059	560	6.95%	134	134	0
Tielt-Winge	4 060	71	1.75%	68	68	15
Tienen	14 587	485	3.32%	243	243	0
Tongeren	12 525	790	6.31%	214	214	0
Torhout	8 154	175	2.15%	136	136	20
Tremelo	5 550	150	2.70%	92	92	4
Turnhout	17 984	1 305	7.26%	299	299	0
Veurne	4 708	507	10.77%	78	0	0
Vilvoorde	15 663	1 704	10.88%	260	0	0
Vleteren	1 384	73	5.27%	23	23	0
Voeren	1 650	14	0.85%	28	28	10
Vorselaar	2 966	115	3.88%	49	49	0
Vosselaar	3 920	86	2.19%	65	65	10
Waarschoot	3 200	244	7.63%	53	44	0
Waasmunster	4 096	245	5.98%	68	68	0
Wachtebeke	2 765	347	12.55%	46	0	0
Waregem	14 562	1 103	7.57%	242	208	0
Wellen	2 862	54	1.89%	49	49	9
Wemmel	6 244	20	0.32%	104	104	47
Wervik	7 295	829	11.36%	121	0	0
Westerlo	9 442	475	5.03%	157	157	0
Wetteren	10 172	621	6.10%	169	169	0
Wevelgem	12 362	716	5.79%	206	206	0
Wezembeek- Oppem	5 155	453	8.79%	86	11	0
Wichelen	4 611	97	2.10%	77	77	12
Wielsbeke	3 504	291	8.30%	58	24	0
Wijnegem	3 643	9	0.25%	61	61	28
Willebroek	9 840	1 551	15.76%	164	0	0
Wingene	5 278	101	1.91%	88	88	16
Wommelgem	4 854	7	0.14%	81	81	39
Wortegem- Petegem	2 342	17	0.73%	39	39	15
Wuustwezel	7 140	422	5.91%	119	119	0
Zandhoven	4 649	5	0.11%	77	77	37
Zaventem	12 388	460	3.71%	206	206	0
Zedelgem	8 653	497	5.74%	144	144	0
Zele	7 954	489	6.15%	132	132	0
Zelzate	5 376	796	14.81%	89	0	0
Zemst	8 463	230	2.72%	141	141	7
Zingem	2 792	62	2.22%	46	46	6
Zoersel	7 895	55	0.70%	131	131	51
Zomergem	3 233	173	5.35%	54	54	0
Zonhoven	7 817	119	1.52%	134	134	33
Zonnebeke	4 670	218	4.67%	78	78	0
Zottegem	10 528	233	2.21%	175	175	23

Zoutleeuw	3 278	30	0.92%	55	55	19
Zuienkerke	1 091	49	4.49%	18	18	0
Zulte	5 832	184	3.16%	97	97	0
Zutendaal	2 701	74	2.74%	46	46	2
Zwalm	3 084	86	2.79%	51	51	2
Zwevegem	9 580	958	10.00%	159	0	0
Zwijndrecht	7 803	581	7.45%	130	121	0

Annexe 7 : Répartition provinciale des logements acquisitifs et lots sociaux devant être réalisés

	Acquisitifs	Lots
Anvers	5.782	275
Limbourg	3.150	150
Flandre orientale	4.727	225
Brabant flamand	3.495	167
Flandre occidentale	3.846	183

Source : www.rwo.be

Annexe 8 : Prévisions budgétaires pour l'effort supplémentaire de création de logements sociaux (4 décembre 2008)

Source : ontwerp van decreet betreffende het grond- en pandenbeleid, pp 161-164

Lexique :

Aantal geprogrammeerde woningen of kavels : nombre de logements ou lots programmés

Sociale huurwoning : logement social locatif

Sociale koopwoning : logement social acquisitif

Sociale kavels : lots sociaux

Raming programmatiebedragen met indexering : estimation des montants de programmation indexés

Infrastructuur huurwoning : infrastructure pour logement locatif

Infrastructuur koopwoning : infrastructure pour logement acquisitif

Infrastructuur kavel : infrastructure pour lot

Raming vastleggingskredieten : estimation des crédits d'engagement

Raming betalingskredieten : estimation des crédits de paiement

Budgettaire raming bijkomende inspanning sociaal woonaanbod – 4 december 2008

In de budgettaire raming wordt uitgegaan van volgende **parameters** :

- Kostprijs huurwoning : voor SWO (incl. grondaandeel) : 150.000 euro
Voor privé (incl. grondaandeel met verhoging uitgeruste grond) : 170.000 euro
- Beleend bedrag koopwoning : 145.000 euro, maar in de ramingen wordt er van uit gegaan dat slechts 90% van de kopers een (gesubsidieerde) sociale lening aangaat
- Geen (gesubsidieerde) sociale lening voor een kavel
- Kostprijs infrastructuur :
 - Huurwoningen SWO : 15.000, waarvan 85% gesubsidieerd
 - Huurwoningen privé : geen subsidie infrastructuur (zit verrekend in de kostprijs huurwoning)
 - koopwoningen : 16.000, waarvan 85% gesubsidieerd
 - kavels : 16.000, waarvan 60% gesubsidieerd

Programmatie (doelstelling) : 43.000 huurwoningen + 21.000 koopwoningen + 1.000 kavels

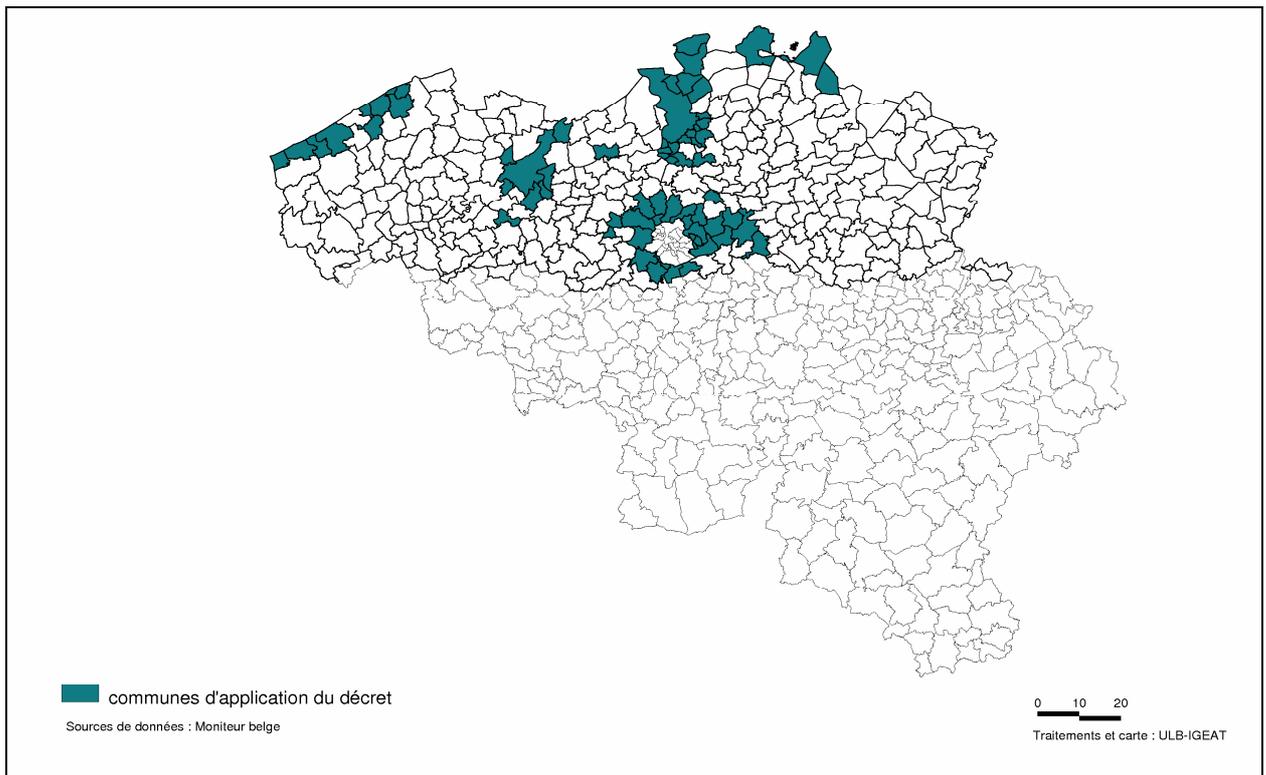
In de budgettaire raming voor de realisatie van de sociale huurwoningen dient rekening gehouden te worden met het aanbod dat zal worden gerealiseerd door de sociale verhuurkantoren en die getet op hun specifieke financieringsmethode niet gebudgetteerd dient te worden. In constant beleid kan verwacht worden dat de sociale verhuurkantoren in de betrokken periode een bijkomend aanbod van 6.000 huurwoningen zullen realiseren, waardoor er in de budgettaire raming uitgegaan wordt van een te budgetteren doelstelling van 37.000 huurwoningen. In het decreet is bovendien opgenomen dat bij het bepalen van de objectieven uitgegaan wordt van maximaal 6.000 bijkomende sociale huurwoningen via de sociale verhuurkantoren.

Bij de budgettaire raming voor de realisatie van de sociale huurkantoren dient ook rekening gehouden te worden met een historische uitval van bestaande sociale huurwoningen (ca 350/jaar), die in principe bijkomend gebudgetteerd dienen te worden. Anderzijds zijn er de woningen die momenteel door lokale overheden onder een 'sociale' vorm verhuurd worden, en die niet in de nulmeting zijn opgenomen, maar die wel in de betrokken periode in het sociaal

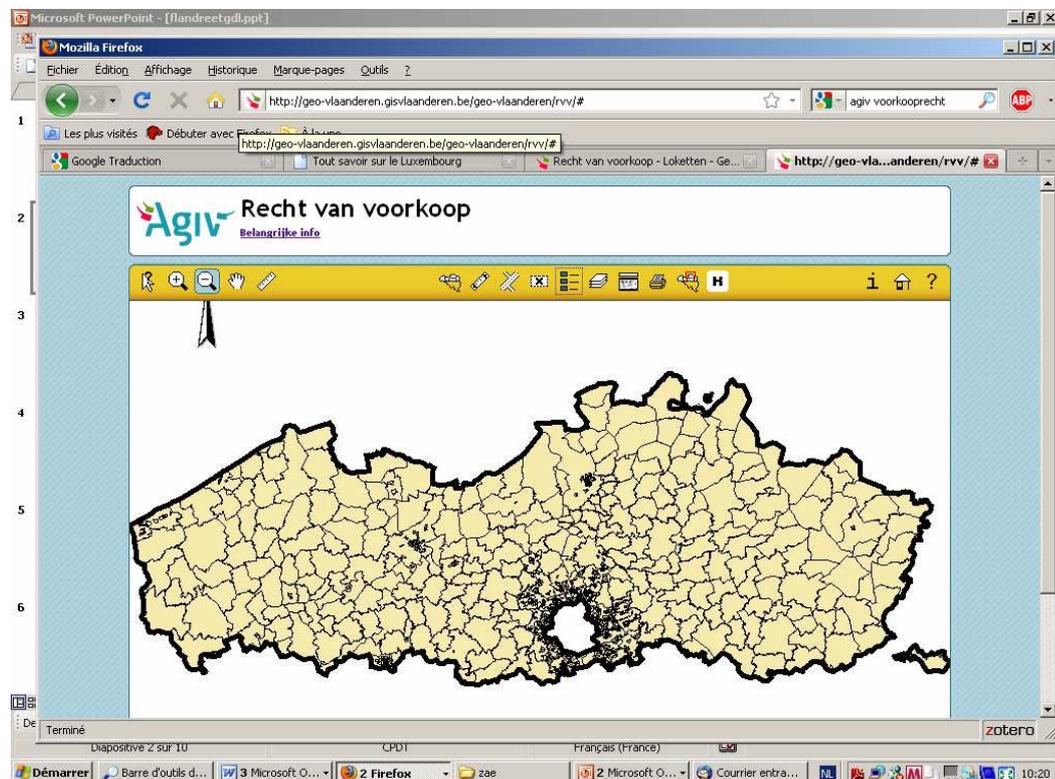
Aantallen geprogrammeerde woningen of kavels		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Activiteit		1.872	1.872	1.872	1.872	1.872	1.872	1.872	1.872	1.872	1.872	1.872	1.872	1.872	1.872	1.872	1.872
Escala bouwvorming		1.872	1.872	1.872	1.872	1.872	1.872	1.872	1.872	1.872	1.872	1.872	1.872	1.872	1.872	1.872	1.872
Constant		173	388	566	566	565	1.131	1.131	1.131	1.131	1.131	1.131	1.131	1.131	1.131	1.131	1.131
Additional		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL		173	388	566	566	565	1.131	1.131	1.131	1.131	1.131	1.131	1.131	1.131	1.131	1.131	1.131
Activiteit		2.048	2.048	2.048	2.048	2.048	2.048	2.048	2.048	2.048	2.048	2.048	2.048	2.048	2.048	2.048	2.048
Escala bouwvorming		2.048	2.048	2.048	2.048	2.048	2.048	2.048	2.048	2.048	2.048	2.048	2.048	2.048	2.048	2.048	2.048
Constant		208	506	888	888	883	888	888	883	888	888	888	888	888	888	888	888
Additional		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL		208	506	888	888	883	888	888	883	888	888	888	888	888	888	888	888
Activiteit		978	1.196	1.893	1.893	1.893	1.893	1.893	1.893	1.893	1.893	1.893	1.893	1.893	1.893	1.893	1.893
Escala bouwvorming		978	1.196	1.893	1.893	1.893	1.893	1.893	1.893	1.893	1.893	1.893	1.893	1.893	1.893	1.893	1.893
Constant		20	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30
Additional		16	53	66	66	66	66	66	66	66	66	66	66	66	66	66	66
TOTAL		36	83	96	96	96	96	96	96	96	96	96	96	96	96	96	96

Raming programmaalbedragmet indoesafing		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Activiteit		23.898.000	24.760.305	26.746.172	26.759.974	27.772.157	28.544.142	29.957.506	31.119.826	32.314.282	33.952.227	34.857.749	35.203.348	35.203.348	35.203.348	35.203.348	35.203.348
Escala bouwvorming		23.898.000	24.760.305	26.746.172	26.759.974	27.772.157	28.544.142	29.957.506	31.119.826	32.314.282	33.952.227	34.857.749	35.203.348	35.203.348	35.203.348	35.203.348	35.203.348
Constant		2.205.750	5.204.165	7.770.513	8.076.526	8.332.982	17.428.669	18.099.338	18.099.338	18.099.338	18.099.338	18.099.338	18.099.338	18.099.338	18.099.338	18.099.338	18.099.338
Additional		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL		2.205.750	5.204.165	7.770.513	8.076.526	8.332.982	17.428.669	18.099.338	18.099.338	18.099.338	18.099.338	18.099.338	18.099.338	18.099.338	18.099.338	18.099.338	18.099.338
Activiteit		7.538.000	8.474.976	9.922.133	9.141.572	9.684.748	9.867.345	10.241.863	10.627.226	10.911.659	11.407.828	11.474.269	11.917.176	12.377.179	12.377.179	12.377.179	12.377.179
Escala bouwvorming		7.538.000	8.474.976	9.922.133	9.141.572	9.684.748	9.867.345	10.241.863	10.627.226	10.911.659	11.407.828	11.474.269	11.917.176	12.377.179	12.377.179	12.377.179	12.377.179
Constant		4.032.800	8.424.351	13.900.474	13.005.152	14.131.300	14.678.820	15.243.345	15.831.738	16.442.848	17.077.537	17.337.537	17.735.730	18.339.482	18.339.482	18.339.482	18.339.482
Additional		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL		4.032.800	8.424.351	13.900.474	13.005.152	14.131.300	14.678.820	15.243.345	15.831.738	16.442.848	17.077.537	17.337.537	17.735.730	18.339.482	18.339.482	18.339.482	18.339.482
Activiteit		11.940.800	16.279.327	27.770.637	28.842.626	29.956.626	31.112.228	32.313.950	33.590.448	34.855.881	36.203.135	37.595.680	38.596.127	38.596.127	38.596.127	38.596.127	38.596.127
Escala bouwvorming		11.940.800	16.279.327	27.770.637	28.842.626	29.956.626	31.112.228	32.313.950	33.590.448	34.855.881	36.203.135	37.595.680	38.596.127	38.596.127	38.596.127	38.596.127	38.596.127
Constant		130.000	169.411	207.108	215.103	225.408	232.029	240.366	250.258	259.948	269.348	280.444	291.228	291.228	291.228	291.228	291.228
Additional		158.800	258.440	714.524	742.105	770.750	800.501	831.400	868.492	898.828	931.441	967.394	1.019.297	1.019.297	1.019.297	1.019.297	1.019.297
TOTAL		288.800	427.851	921.632	957.208	996.158	1.032.901	1.072.800	1.113.750	1.157.720	1.201.423	1.247.738	1.310.525	1.310.525	1.310.525	1.310.525	1.310.525
Activiteit		260.000.000	291.882.850	322.865.141	314.897.626	326.781.026	333.342.944	342.441.477	355.337.718	365.437.818	384.549.841	400.091.748	423.347.950	423.347.950	423.347.950	423.347.950	423.347.950
Escala bouwvorming		260.000.000	291.882.850	322.865.141	314.897.626	326.781.026	333.342.944	342.441.477	355.337.718	365.437.818	384.549.841	400.091.748	423.347.950	423.347.950	423.347.950	423.347.950	423.347.950
Constant		159.151.170	134.156.405	139.314.071	144.051.594	150.276.689	156.077.369	162.101.965	168.330.091	174.867.782	181.867.292	189.617.302	198.657.950	198.657.950	198.657.950	198.657.950	198.657.950
Additional		25.930.000	81.226.470	91.418.924	94.941.747	98.612.730	205.019.635	212.938.383	221.152.622	228.669.115	238.685.112	247.763.340	258.586.652	258.586.652	258.586.652	258.586.652	258.586.652
TOTAL		185.081.170	215.382.875	230.732.995	239.843.371	248.888.819	361.362.579	375.040.348	389.489.713	403.827.407	420.552.403	437.420.642	457.244.602	457.244.602	457.244.602	457.244.602	457.244.602
Activiteit		75.600.000	81.322.590	94.481.748	87.251.636	91.107.690	94.628.447	98.276.360	102.070.441	106.010.390	110.122.900	114.322.911	118.765.310	118.765.310	118.765.310	118.765.310	118.765.310
Escala bouwvorming		75.600.000	81.322.590	94.481.748	87.251.636	91.107.690	94.628.447	98.276.360	102.070.441	106.010.390	110.122.900	114.322.911	118.765.310	118.765.310	118.765.310	118.765.310	118.765.310
Constant		60.000.000	62.316.000	64.211.984	67.219.641	69.814.332	72.509.155	75.338.038	78.214.897	81.233.992	84.369.624	87.626.292	91.098.867	91.098.867	91.098.867	91.098.867	91.098.867
Additional		15.600.000	19.006.590	30.269.764	20.032.000	21.293.358	22.119.292	22.938.322	23.856.544	24.776.403	25.853.228	26.696.619	27.666.443	27.666.443	27.666.443	27.666.443	27.666.443
TOTAL		75.600.000	81.322.590	94.481.748	87.251.636	91.107.690	94.628.447	98.276.360	102.070.441	106.010.390	110.122.900	114.322.911	118.765.310	118.765.310	118.765.310	118.765.310	118.765.310
Activiteit		38.830.000	80.644.694	126.705.763	130.559.033	135.698.612	140.832.718	146.238.361	151.914.839	157.773.782	163.869.012	170.143.936	176.703.035	176.703.035	176.703.035	176.703.035	176.703.035
Escala bouwvorming		38.830.000	80.644.694	126.705.763	130.559.033	135.698.612	140.832.718	146.238.361	151.914.839	157.773.782	163.869.012	170.143.936	176.703.035	176.703.035	176.703.035	176.703.035	176.703.035
Constant		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Additional		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL		38.830.000	80.644.694	126.705.763	130.559.033	135.698.612	140.832.718	146.238.361	151.914.839	157.773.782	163.869.012	170.143.936	176.703.035	176.703.035	176.703.035	176.703.035	176.703.035
Activiteit		174.570.000	224.283.074	331.997.190	343.981.401	367.255.084	371.048.264	385.371.757	400.247.137	415.986.577	431.742.599	448.407.532	465.039.866	465.039.866	465.039.866	465.039.866	465.039.866
Escala bouwvorming		174.570.000	224.283.074	331.997.190	343.981.401	367.255.084	371.048.264	385.371.757	400.247.137	415.986.577	431.742.599	448.407.532	465.039.866	465.039.866	465.039.866	465.039.866	465.039.866
Constant		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Additional		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL		174.570.000	224.283.074	331.997.190	343.981.401	367.255.084	371.048.264	385.371.757	400.247.137	415.986.577	431.742.599	448.407.532	465.039.866	465.039.866	465.039.866	465.039.866	465.039.866

Annexe 9 : communes d'application de la mesure « wonen in eigen streek »



<http://geo-vlaanderen.agiv.be/geo-vlaanderen/rvv/> (permet de localiser les zones d'application du droit de préemption et de la mesure « wonen in eigen streek »)



ANNEXE 3 – DESCRIPTION DU CONTENU DU DECRET FLAMAND DE POLITIQUE FONCIERE ET IMMOBILIERE EN USAGE DEPUIS SEPT. 2009

Table des matières

1. AVERTISSEMENT.....	72
2. INTRODUCTION	72
2.1 LIVRE 1 - TERMES UTILISES	74
2.2 LIVRE 2 - MISSION, PLANNING ET MONITORING	74
2.2.1 <i>Rôle de la politique foncière et immobilière en Flandre</i>	74
2.2.2 <i>Les instruments flamands de la politique foncière</i>	75
2.2.3 <i>La planification</i>	75
2.2.4 <i>Le suivi</i>	76
2.3 LIVRE 3 - MESURES POUR L'ACTIVATION DE TERRAINS ET D'IMMEUBLES	77
2.3.1 <i>Les mesures incitatives</i>	77
2.3.1.1 Les « projets d'activation »	77
2.3.1.2 Les « conventions de rénovation »	77
2.3.1.3 La diminution des droits d'enregistrement.....	77
2.3.2 <i>Les mesures contraignantes</i>	77
2.3.2.1 Le « contrôle en matière d'activation » sur les parcelles non bâties aux mains des autorités	77
2.3.2.2 La « redevance d'activation » sur les terrains à bâtir non bâtis ou les lots nus.....	78
2.3.2.3 La « redevance communale d'inoccupation » sur immeubles et habitations	78
2.4 LIVRE 4 - MESURES POUR LE « LOGEMENT ABORDABLE ».....	79
2.4.1 <i>La réalisation d'une offre de logements sociaux (Titre 1)</i>	80
2.4.1.1 Définition en pourcentage pour chaque commune (Chapitre 1).....	80
a) Détermination d'une position zéro pour chaque commune.....	80
b) Le Gouvernement fixe alors « l'objectif social contraignant » par commune	81
c) Comment l'objectif est-il déterminé ?	81
2.4.1.2 Les normes (Chapitre 2).....	83
a) Par commune	83
b) Par projet de construction ou de lotissement	84
c) La possibilité d'adopter un « règlement communal logement social »	84
d) Les normes dans les « plans d'aménagement »	85
2.4.1.3 Les charges sociales (Chapitre 3)	85
2.4.1.4 Le principe général.....	86
2.4.1.5 Modes d'exécution d'une « charge sociale » : en nature, par vente ou par location.....	86
a) Possibilité de déplacement d'une « charge sociale »	86
b) Remplacement d'une « charge sociale » par une cotisation	87
2.4.2 <i>La réalisation d'une offre de logements moyens (Titre 2)</i>	87
2.4.2.1 Les normes (Chapitre 1 ^{er}).....	87
a) Normes régionales et communales.....	87
b) La possibilité d'adopter une « ordonnance urbanistique communale logement moyen »	88
c) Les normes dans les plans spatiaux d'aménagement.....	88
2.4.2.2 Les charges (Chapitre 2).....	88
a) Modes d'exécution d'une charge en matière de logement moyen	88
b) Une possibilité de rachat.....	89
2.4.2.3 Les prix indicatifs du logement moyen (Chapitre 3)	89
2.4.3 <i>La « Banque-carrefour Logement abordable » (Titre 3)</i>	89
2.5 LIVRE 5 – MESURES POUR « HABITER DANS SA PROPRE REGION ».....	90
a) Les communes où s'applique ce droit	90
b) Le bénéficiaire du droit.....	90
c) Les zones où le droit est applicable	90
d) Le champ d'application élargi.....	91
e) Application facultative	91
2.6 LIVRE 6 - DEGATS EN CAPITAL DES ASPECTS DE LA POLITIQUE FONCIERE	92
2.7 LIVRE 7 - DISPOSITIONS FINALES	92
3. SYNTHESE.....	92

ANNEXE 3 – DESCRIPTION DU CONTENU DU DECRET FLAMAND DE POLITIQUE FONCIERE ET IMMOBILIERE EN USAGE DEPUIS SEPT. 2009

1. AVERTISSEMENT

La politique foncière peut notamment être définie par « l'ensemble des réglementations, moyens et outils mis en œuvre afin d'assurer l'administration des sols. »¹

En vue de participer au cadrage des possibles de notre recherche, j'ai choisi de faire une première analyse du contenu du tout récent décret de politique foncière et immobilière, d'application en Flandre depuis septembre 2009.

L'analyse n'est **à ce stade que sommaire et descriptive, et non pas analytique**. Elle sera enrichie en cours de route.

Elle vise seulement à partager entre nous des informations de base sur le traitement de la question de la politique foncière, en vue de nous aider à orienter notre travail.

L'intention n'est donc pas pour le moment – il est trop tôt pour le faire - de suggérer de produire en fin de recherche un résultat de ce type, qui est un exercice éminemment complexe et dépassant le cadre de nos possibilités.

Si besoin, certains points pourront être étudiés en détail par la suite, ainsi que le contenu des autres codes liés peu ou prou à celui étudié ici.

2. INTRODUCTION

Depuis les années '90, la Flandre s'est dotée de différents outils stratégiques, notamment d'un schéma directeur d'aménagement du Territoire (le *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen*, 1997, cité RSV, révisé en 2003 et actuellement en cours de révision), d'un code de l'aménagement du territoire (1996-1999, et 2009) et d'un Code du logement (*Vlaamse Wooncode*, 1997).

Pour une meilleure compréhension du décret flamand de politique foncière, il est utile de préciser que le RSV (cité dans la version française du décret de politique foncière « Schéma de structure d'aménagement de la Flandre ») a un contenu et une vocation sensiblement différents de ceux de notre SDER. Parmi d'autres, trois différences méritent d'être citées ici :

- le RSV contient une partie contraignante, au contraire du SDER ;
- les provinces et communes doivent elles aussi adopter un schéma de structure ;
- il y a en Flandre une politique d'implication forte de trois niveaux de pouvoir² dans la mise en œuvre des politiques régionales, notamment en aménagement du territoire. Il y a là une mise en œuvre du principe de subsidiarité, lequel s'observe aussi dans le nouveau décret de politique foncière.

Concernant la gestion du foncier et de l'immobilier, la Flandre a franchi, ces dernières années, différentes étapes l'amenant à se doter d'une politique spécifique en la matière et

¹ Vincent Renard, sur <http://base.d-p-h.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-7293.html>.

² A l'inverse du processus en cours en Région wallonne, la province a retrouvé dans le paysage institutionnel flamand un rôle et des prérogatives importants.

d'outils nécessaires pour la définir, la mettre en œuvre et la piloter (notamment la création, en 2006, d'une *Vlaamse grondenbank*).

Dans les faits, le RSV première version (1997) énonçait le besoin de définir et organiser une politique foncière. Le décret de l'aménagement du territoire de 1999 a ensuite inscrit l'obligation dans la norme régionale, de la manière suivante :

Les articles 61 et 62 du décret de 1999 sont également intéressants à mentionner car ils constituent une nouveauté susceptible de faciliter la gestion et le suivi de l'application des RS et des RUP.

Le Gouvernement a pour obligation, dans les 2 ans après l'entrée en vigueur du décret de 1999, d'adopter un *grondbeleidsplan* ou « plan pour la politique foncière et immobilière ».

« Art. 61. § 2. Le schéma de la politique foncière comprend au moins :

1° une description, une analyse et une évaluation de la politique foncière menée jusqu'à ce moment-là;

2° les lignes de force de la politique foncière à mener à court et à moyen terme, évaluée en fonction d'une vision à long terme;

3° les mesures, les moyens et les délais retenus pour atteindre les objectifs du schéma de la politique foncière, ainsi que les priorités qui sont fixées à cet égard;

4° la réglementation qui porte sur la politique foncière, qui peut être soutenue par la politique foncière, ou qui peut avoir une incidence sur celle-ci.

§ 3. Le schéma de la politique foncière est révisé dans les deux années suivant la fixation et la confirmation du schéma de structure d'aménagement de la Flandre, tel que revu.

§ 4. Le schéma de la politique foncière reste en vigueur jusqu'à son remplacement total ou partiel en application de la procédure visée au § 1er. »

Ce plan a pour but de concrétiser la politique du sol nécessaire du point de vue de l'aménagement du territoire, à améliorer l'efficacité et la cohésion interne de la politique du sol et à activer les diverses autorités et institutions publiques. Le gouvernement flamand veut de la sorte mieux coordonner les instruments semblables (parce que appliqués aux trois niveaux) et que, tout comme c'est le cas avec les schémas de structure, ils s'insèrent dans une vision à long terme. Ces articles visent à ce que l'espace existant soit utilisé de manière optimale, que l'autorité ne soit pas la seule à prendre en charge les coûts engendrés par des projets privés, que les groupes les plus faibles ne soient pas exclus.³

Pour aider à la mise en œuvre de cette disposition, l'article 62 oblige les communes à tenir un registre de toutes les parcelles de terrain non bâties sises dans la zone d'habitat telle que définie dans les plans d'exécution ou plans d'aménagement.

Le plan doit être revu dans les 2 ans qui suivent la révision du RSV.

Cette mesure du décret de 1999 vient d'être mise en pratique : le Parlement flamand a adopté, le 18 mars 2009, le décret « *grond en pandenbeleid* », qui a force de loi à partir de septembre.⁴

Cette démarche a abouti, le 27 mars 2009, à l'adoption d'un « Code de la politique foncière et immobilière », lequel est en fait à la fois un document stratégique et un code. Il est en vigueur depuis le 1^{er} septembre. Le code étudié ici fait régulièrement référence au contenu

³ Voir <http://www2.vlaanderen.be/ruimtelijk/Npublicaties/Visie+Praktijk.pdf>

⁴ Voir <http://www2.vlaanderen.be/ruimtelijk/wetgeving/ontwerpdecreet/index.html>

du « RSV », du « Vlaamse codex ruimtelijke ordening » (le nouveau décret d'aménagement du territoire) et du *Vlaamse wooncode*, (le Code flamand du logement). Le contenu du décret de 2009

Le décret est organisé en sept « livres » qui font une petite cinquantaine de pages.

- Les livres 1 et 2 définissent les termes utilisés, la mission de la politique foncière et immobilière en Flandre, son organisation (les instruments...) et son suivi.
- Le livre 3 s'attache aux mesures incitatives et contraignantes mises en place pour l'activation des terrains et immeubles jugés insuffisamment exploités.
- Le livre 4 concerne les mesures pour le « logement abordable », c'est-à-dire la méthode pour la réalisation, dans un délai de 10 ans, d'une offre déterminée de logements sociaux et de logements moyens.
- Le livre 5 expose des mesures prises pour favoriser l'habitat dans sa propre région lorsque celle-ci est en situation de forte pression foncière.
- Le livre 6 traite des « dégâts en capital des aspects de la politique foncière », mesures qui ne concernent cependant pas les zones d'habitat.
- Le livre 7 décrit les dispositions finales, dont les modifications décrétales à faire.

Ci-dessous une description du contenu, avec citation des principaux passages.

2.1 LIVRE 1 - TERMES UTILISES

2.2 LIVRE 2 - MISSION, PLANNING ET MONITORING

2.2.1 Rôle de la politique foncière et immobilière en Flandre

La mission générale de la politique foncière et immobilière en Flandre est la suivante :

« **Article 2.1.1** - En collaboration avec les provinces et communes, la Région mène une politique foncière et immobilière qui se traduit par le pilotage, la coordination, le développement et la mise en oeuvre de stratégies et d'instruments de politique spatiale et sectorielle afin de faciliter, encourager, promouvoir et le cas échéant corriger le marché foncier et immobilier. Dans le cadre du développement et de la mise en oeuvre de la politique foncière et immobilière, les autorités provinciales, régionales et communales visent à définir des objectifs d'intérêt général et à orienter et faciliter la réalisation de ces objectifs. Une intervention publique directe sur le marché foncier et immobilier se justifie toutefois et s'avère même nécessaire lorsque des acteurs privés ne sont pas en mesure, ou du moins pas seuls, à atteindre les objectifs publics poursuivis, ou lorsque cela s'avère nécessaire pour offrir des chances égales à des groupes sociaux vulnérables pour participer librement à ce marché. Une telle intervention publique directe se justifie également lorsque l'intervention des autorités publiques à l'égard d'initiatives privées comporte manifestement des avantages sociaux économiques, financiers, spatiaux ou environnementaux ou une diminution des coûts. »

« **Article 2.1.2** - La politique foncière et immobilière est axée sur une utilisation spatiale conforme aux nécessités sociétales et aux critères de qualité et contribue au moins aux objectifs suivants :

- 1° la promotion d'un développement spatial durable, visé à l'article 4 du décret sur l'Aménagement du Territoire ;
- 2° la mise en place d'une offre suffisamment large et qualitative de terrains, de biens et d'infrastructures qui sont nécessaires ou utiles pour la réalisation des droits culturels, sociaux et économiques, visés à l'article 23 de la Constitution, et pour le droit à un logement décent, visé à l'article 3 du Code flamand du Logement ;
- 3° la réalisation d'opportunités de développement spatial pour les différents secteurs et activités sociales ;
- 4° le développement de stratégies et structures spatiales favorisant la cohésion sociale ;
- 5° la réalisation accélérée de prescriptions de destination par le biais du développement et redéveloppement de zones ;
- 6° la réduction de et la lutte contre la spéculation financière et immobilière ;
- 7° faciliter le développement et la réalisation de projets spatiaux par des acteurs privés, publics-privés et publics ;
- 8° une répartition équitable des conséquences de prescriptions en matière de destination, ou de leur modification, entre les pouvoirs publics, propriétaires et utilisateurs. »

2.2.2 Les instruments flamands de la politique foncière

Le code précise que la politique foncière et immobilière est mise en œuvre à l'aide **des principaux instruments de droit privé et public suivants** :

« Article 2.1.3

§ 1^{er}. La politique foncière et immobilière est mise en œuvre à l'aide d'instruments de droit tant privé que public. Les instruments de droit public suivants peuvent plus particulièrement mais pas exclusivement contribuer à la mise en œuvre de la politique foncière et immobilière :

1° les instruments visés dans le présent décret, pour ce qui concerne :

a) l'activation de terrains et de biens ;

b) l'organisation en temps utile d'une offre suffisamment large, abordable et qualitative de terrains à bâtir, de lots et d'habitations ;

c) la compensation de dommages en capital ;

2° la redevance relative aux bâtiments désaffectés et/ou laissés à l'abandon et les habitations désaffectées, laissées à l'abandon, inadaptées et/ou inhabitables, visée à l'art. 25 du décret du 22 déc. 1995[...]

3° les instruments visés au décret du 19 avril 1995 portant des mesures visant à lutter contre et à prévenir la désaffectation et l'abandon de sites d'activité économique ;

4° les droits de préemption flamands, visés à l'art. 2, 2°, du décret du 25 mai 2007 portant harmonisation des procédures relatives aux droits de préemption ;

5° les obligations d'achat, visées à l'art. 20 du décret du 16 juin 2006 portant création d'une « *Vlaamse Grondenbank*⁵ » et portant modification de diverses dispositions ;

6° le droit de rachat [c'est-à-dire « la vente à réméré », *de wederinkoop*], visé à l'article 84 du Code flamand du Logement ;

7° le droit de « gestion sociale » (*het sociaal beheersrecht*⁶), visé à l'article 90 du Code flamand du Logement ;

8° le remembrement, l'échange de lots, le relotissement et la rénovation rurale ;

9° l'aménagement de la nature, visé à l'art. 47 du décret du 21 oct. 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel ;

10° l'expropriation d'utilité publique ;

11° les facilités, visées au décret du 30 mars 2007 relatif aux conventions « *brownfield* » ;

12° l'organisation d'une Banque foncière flamande, visée au décret du 16 juin 2006 portant création d'une *Vlaamse Grondenbank* et portant modification de diverses dispositions ;

13° les prescriptions urbanistiques et prescriptions de lotissement ;

14° les servitudes d'utilité publique, à savoir : des servitudes de droit public qui sont établies sur un fonds assujéti, telle qu'une interdiction de construction ;

15° le régime en matière de dommages et de bénéfices (*de planschade- en planbatenregeling*) résultant de la planification spatiale, visé aux articles 84 et 87 du décret sur l'Aménagement du Territoire.

§ 2. Le Gouvernement flamand est habilité à compléter la liste visée au § 1^{er}, alinéa deux, par d'autres instruments pertinents pour la politique foncière et immobilière prévus par la réglementation flamande. »

2.2.3 La planification

Le décret décrit comme suit le **planning**, en précisant d'entrée que le plan doit être revu au moins lors de chaque révision du RSV, c'est-à-dire tous les 5 ans :

Article 2.2.1.

§ 1^{er}. Le Gouvernement établit pour la Région un Plan flamand pour la Politique foncière et immobilière lors de chaque révision du « Schéma de structure d'aménagement de la Flandre » (le RSV). **Le Plan est un document politique qui vise :**

⁵ En tant que division de la « *Vlaamse Landmaatschappij* », la « Banque foncière flamande » peut opérer sur le marché d'immobilier. Son but et ses tâches peuvent être décrits comme suit :

- recevoir et réexpédier les offres et les avis en ce qui concerne le droit de préemption ;
- recevoir et réexpédier les demandes pour les devoirs d'achat ;
- acquérir, échanger, gérer et/ou transférer des biens immeubles pour les autorités des secteurs de l'environnement, de la nature et de l'énergie ;
- procéder à la constitution de réserves foncières pour des échanges en fonction de la concrétisation des projets d'élargissement de zones de forêt ou de conservation de nature ;
- échanger des biens immeubles et déplacer des entreprises agricoles qui ne se trouvent pas dans des zones affectées à l'agriculture, vers des zones agricoles.

Ainsi, la banque foncière flamande peut contribuer à l'exécution de la politique de sol et des projets des autorités flamandes. Elle est un instrument directif pour une utilisation correcte du sol dans « l'espace ouvert ».

⁶ Cet article du *Wooncode* stipule que la commune, le centre public d'aide sociale ou une association de logement social, à l'exception d'une organisation de locataires, ont, dans des conditions définies par l'article, de plein droit un droit de gestion sociale (de réquisition) sur des habitations qui ne leur appartiennent pas.

- 1° l'élaboration d'une vision sur la politique foncière et immobilière ;
 - 2° la définition de choix politiques à l'égard de l'instrumentaire ;
 - 3° le développement de garanties structurelles pour l'efficacité, l'efficience et la cohésion interne de la politique foncière et immobilière des administrations flamandes (régionales, provinciales et locales).
- § 2. Le Plan flamand pour la politique foncière et immobilière comporte les trois volets suivants :
- 1° **un volet informatif**, composé des éléments suivants :
 - a) une description du fonctionnement de la politique financière et immobilière ;
 - b) une description succincte des défis de contenu politique auxquels contribue la politique foncière et immobilière ;
 - c) une description et une évaluation de la politique foncière et immobilière menée ;
 - d) une description et une évaluation de la réglementation qui porte sur la politique foncière et immobilière, peut être appuyée par la politique foncière et immobilière et peut avoir un impact sur la politique foncière et immobilière ;
 - 2° **une partie politique**, composée d'une description des lignes de force de la PFI à court et à long terme ;
 - 3° **un programme d'action**, consistant en la description des éléments suivants :
 - a) la réglementation, les mesures, moyens, délais et priorités spatiaux et sectoriels, qui sont mis en avant pour réaliser les lignes de force de la politique foncière et immobilière ;
 - b) le mode de pilotage et de coordination des actions visées au a).

Précision utile : le plan de politique foncière et immobilière est intégré dans la partie contraignante et la partie prospective du Schéma de structure d'aménagement de la Flandre.

2.2.4 Le suivi

Le décret aborde ensuite le **monitoring**, essentiellement par une action au niveau local portant sur la tenue par les communes d'un **registre des parcelles non bâties** et d'un **registre des immeubles occupés**. Les règles d'intégration ou de retrait de biens dans ces registres sont définies.

Puis, le décret aborde la **nécessaire liaison des bases de données existantes**. Cette liaison offre, on l'imagine, d'importantes possibilités pour la définition d'objectifs et pour la mise en œuvre et le suivi de la politique.

« Article 2.2.10

Le Gouvernement charge une instance publique de l'établissement et de la gestion d'une liaison numérique entre les bases de données suivantes :

- 1° le registre des **plans**, visé à l'article 134 du décret sur l'Aménagement du Territoire⁷ ;
- 2° le registre des **permis**, visé à l'article 134/1 du décret sur l'Aménagement du Territoire⁸ ;

⁷ En fait, l'actuel « Article 5.1.1. § 1er. Un registre des plans est un fichier communal de données incluant au minimum les données suivantes pour le territoire de la commune : - 1° les plans graphiques et les prescriptions urbanistiques correspondantes des plans d'exécution spatiaux et des plans d'aménagement, ainsi que les projets non déchés de tels plans ; - 2° l'indication des parties des plans en vigueur soumises à un droit de préemption, comme mentionné dans l'article 2.4.1 ; - 3° l'indication des parcelles qui ont fait l'objet d'une modification planologique d'affectation pouvant générer une indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale visée à l'article 2.6.1, une taxe sur les bénéfices résultant de la planification spatiale visée à l'article 2.6.4 ou une compensation de modification d'affectation, comme mentionnée dans le livre VI, titre II du décret du 27 mars 2009 relatif à la politique foncière et immobilière ; - 4° les plans d'alignement ; - 5° les plans d'expropriation.

⁸ En fait l'actuel « Art. 5.1.2 § 1er. Un registre des permis est un fichier communal de données incluant, pour le territoire de la commune, des informations propres aux parcelles se rapportant à l'aménagement du territoire. Le registre comprend au moins les données suivantes, classées par parcelle cadastrale : - 1° le n° cadastral, le n° d'habitation et le nom de rue ; - 2° les attestations urbanistiques et planologiques délivrées ; - 3° chaque demande d'autorisation urbanistique et l'identité du requérant ; - 4° chaque demande de permis de lotir et l'identité du requérant ; - 5° chaque décision administrative et judiciaire relative à ces permis et l'identité des personnes qui ont introduit une procédure de recours ; - 6° chaque déclaration et l'identité de la personne qui l'a effectuée ; - 7° les attestations "as built" validées ; - 8° l'expiration d'une autorisation urbanistique ou d'un permis de lotir ; - 9° la mention de chaque procès-verbal établi par rapport aux infractions au présent code, la suite ultérieure donnée à ces procès-verbaux, chaque acte judiciaire pertinent et l'exécution des mesures de réparation ; - 10° la mention de chaque voie de recours introduite contre les actes judiciaires mentionnés dans le point 9°, ainsi que des actes subséquents et de leur suivi ; - 11° le fait qu'une taxe sur les bénéfices résultant de la planification spatiale est due et la preuve du paiement de celle-ci ; - 12° dans le cas échéant, l'attestation de déclaration mentionnée dans l'article 5.4.3, § 5. Le Gouvernement peut déterminer des données spatiales supplémentaires à inclure dans le registre des permis. »

- 3° le registre des **parcelles non bâties** ;
- 4° le registre des **immeubles inoccupés** ;
- 5° l'inventaire des **sites industriels abandonnés et/ou négligés**, visés à l'article 3, § 1^{er}, du décret du 19 avril 1995 contenant des mesures visant à lutter contre l'abandon et le délabrement de sites industriels ;
- 6° les listes des **habitations inadaptées et/ou inhabitables et des immeubles et/ou d'habitations inoccupés**, visés à l'article 28, § 1^{er}, du décret du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996. »

2.3 LIVRE 3 - MESURES POUR L'ACTIVATION DE TERRAINS ET D'IMMEUBLES

Ce livre est consacré aux mesures prises pour activer la mise sur le marché des parcelles et immeubles considérés comme insuffisamment exploités, c'est-à-dire jugés utiles et même nécessaires à l'atteinte des objectifs d'organisation de la fonction habitat.

Il s'agit de mesures incitatives et de mesures contraignantes.

2.3.1 Les mesures incitatives

2.3.1.1 Les « projets d'activation »

Le premier incitant est le « **projet d'activation** ». Il s'agit ici d'une mesure de soutien financier à la mise en œuvre de projets spatiaux complexes et relativement vastes qui s'inscrivent dans les objectifs généraux de la politique spatiale (le RSV).

« Article 3.1.1

§ 1^{er}. **Des projets d'activation sont des projets spatiaux complexes et vastes qui cadrent avec les objectifs du planning structurel, qui agissent de manière structurelle sur le fonctionnement social, économique, culturel et spatial d'un quartier, d'un voisinage, d'une partie d'une ville ou d'une zone, et constituent le levier pour les nouvelles évolutions spatiales et sectorielles.** Ils sont organisés à l'initiative de personnes publiques, publiques-privées ou privées. Ils sont basés sur une vision et un plan d'approche, définis sur la base d'une concertation entre la direction du projet, les planificateurs, les experts, les autorités de domaines concernées et des représentants de la population locale.

§ 2. **Le Gouvernement flamand peut définir la nature, l'objectif, l'ampleur et les conditions organisationnelles des projets d'activation. Il peut en outre déterminer qu'un droit de priorité est accordé à des projets d'activation au sein des communes qui fournissent des efforts significatifs dans le domaine de la politique foncière et immobilière, ou qui souffrent d'importants dégâts dus à la planification.** »

2.3.1.2 Les « conventions de rénovation »

Le second incitant (art. 3.1.4 à 3.1.9.) est la diminution d'impôts pour des « conventions de rénovation » (*renovatieovereenkomsten*).

Ces conventions sont conclues par des personnes physiques qui désirent rénover un bien immobilier ne leur appartenant pas. Ce bien ne doit pas être inscrit depuis plus de quatre années consécutives dans un des registres suivants : immeubles inoccupés, inventaire des sites industriels abandonnés et/ou négligés, liste des habitations inadaptées et/ou inhabitables et des immeubles et/ou des habitations laissés à l'abandon. Grâce à cette mesure, l'emprunteur, qui s'engage à faire du bien sa résidence principale pour une période minimale de 8 années consécutives, bénéficie d'une réduction d'impôts annuelle.

2.3.1.3 La diminution des droits d'enregistrement

Le troisième incitant est la diminution de la base imposable des droits d'enregistrement.

« **Article 3.1.10** - § 1^{er}. La base imposable pour la fixation des droits d'enregistrement à l'égard de ventes, telle que définie aux articles 45 et 46 du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, est réduite de 30.000 euros en cas de vente d'un bien immobilier afin d'y établir une résidence principale. »

2.3.2 Les mesures contraignantes

2.3.2.1 Le « contrôle en matière d'activation » sur les parcelles non bâties aux mains des autorités

Il s'agit ici d'une possibilité d'agir que le Gouvernement s'octroie sur les parcelles détenues par les administrations flamandes lorsque « l'objectif (quantitatif) social contraignant » tel qu'imposé par le présent décret aux communes (voir ci-dessous) n'a pas été atteint dans le délai imparti. La mesure concerne les parcelles et lots non bâtis, à certaines conditions cependant. L'activation de la parcelle (sa mise sur le marché) sera considérée effective lorsque celle-ci sera radiée du registre des parcelles non bâties. Le délai donné aux administrations visées pour activer la parcelle est de cinq ans maximum.

2.3.2.2 La « redevance d'activation » sur les terrains à bâtir non bâtis ou les lots nus

Dans son article 3.2.5, le décret stipule que :

« § 1er. Les communes libèrent des sites d'habitat potentiels et combattent la spéculation foncière. [...] »

Dans les faits, cet article acte la possibilité pour les communes de lever un impôt sur les terrains à bâtir non bâtis situés en zone d'habitat ou de lotissements non bâtis (art. 3.2.5).

Cet impôt doit être d'un minimum indexé de 12,5€ le mètre courant, de 0,25€ le m2 ou, à tout le moins, être une redevance minimale fixée à 125€ par terrain à bâtir.

Différentes exemptions sont prévues (art. 3.2.8 à 3.2.12).

Toutes les communes ne doivent pas mettre en œuvre cette taxe (*activeringsheffing*). Elles doivent le faire lorsque certaines conditions sont réunies, et en premier lieu si le rapport entre le besoin en logements et le potentiel de construction est critique. Ce rapport sert d'indicateur.

Lorsqu'une sous-offre effective est constatée, la commune doit alors obligatoirement appliquer la « redevance d'activation ».

La procédure de calcul de l'indicateur est la suivante :

« **Article 3.2.14** - Toute commune qui ne dispose pas d'une redevance sur des terrains à bâtir ou lots nus, vérifie en janvier et en juillet la tension entre le besoin en logements et le potentiel de construction.

Le **besoin en logements** est calculé à l'aide du modèle de pronostic établi par le Gouvernement flamand, basé sur les conclusions scientifiques récentes plus particulièrement dans le domaine de l'évolution des ménages, des flux de migration et des évolutions et tendances démographiques. Aussi longtemps que le modèle de pronostic n'est pas établi, le besoin en logements est calculé sur la base des indications du Schéma de structure d'aménagement de la Flandre.

Le **potentiel de construction** est calculé comme étant la somme, d'une part, du produit du nombre de terrains à bâtir nus par le ratio moyen de réalisation de terrains à bâtir nus fixé par le Gouvernement flamand, et d'autre part, du produit du nombre de lots nus avec le ratio de réalisation moyen de lots nus fixé par le Gouvernement flamand. Lors de la fixation des ratios moyens de réalisation, le Gouvernement flamand tient compte de la nature urbaine ou rurale de la zone. »

Des conditions existent pour l'application de la redevance d'activation :

« **Article 3.2.15** - Lorsque le besoin en logements dépasse le potentiel de construction à trois dates de mesure consécutives, on parle d'une sous-offre structurelle. En cas de sous-offre structurelle, une redevance d'activation doit être appliquée aux lots nus à partir de l'année civile suivant la dernière mesure. Cette obligation s'applique pour une période de trois années de redevance. Lorsque, durant la deuxième et la troisième année de la redevance d'activation obligatoire sur des lots nus, une nouvelle sous-offre structurelle est constatée, une redevance d'activation doit être appliquée aux terrains à bâtir nus en zone d'habitat à partir de l'année civile suivant la dernière mesure. Cette obligation s'applique pour une période de trois années de redevance. »

L'affectation budgétaire du revenu de la taxe : rien n'est précisé, contrairement à la « redevance communale d'inoccupation », ci-dessous.

2.3.2.3 La « redevance communale d'inoccupation » sur immeubles et habitations

Il s'agit du même principe général que la mesure précédente :

« **Article 3.2.17** - Les communes préviennent et combattent l'inoccupation d'immeubles et d'habitations sur leur territoire. A cette fin, **les conseils communaux sont autorisés à lever une redevance d'inoccupation sur des immeubles et habitations** (*gemeentelijke leegstandsheffing op gebouwen en woningen*) **qui sont repris dans le registre des immeubles inoccupés**, la redevance minimale par immeuble ou habitation abandonné étant en tout cas égale à :

- 1° 990 euros pour un immeuble complet ou une habitation complète ;
- 2° 75 euros pour une chambre individuelle ou une chambre d'étudiants au sens de l'article 2, 3°, du décret du 4 février 1997 portant les normes de qualité et de sécurité pour chambres et chambres d'étudiants ;
- 3° 300 euros pour tout autre logement. »

Des exemptions sont déterminées.

L'affectation budgétaire du revenu de la taxe est ici imposée, partiellement du moins, à la politique communale du logement :

« **Article 3.2.23** - Lors de la confection de leurs budgets, les communes veillent à ce qu'au moins un équivalent des redevances d'inoccupation communales perçues sur des immeubles et habitations durant l'année budgétaire précédente soit affectée à l'opérationnalisation de la politique de logement communale. »

Le décret précise que des aides complémentaires peuvent être accordées par le Gouvernement sur base de la (bonne) perception de cette taxe :

« **Article 3.2.24** - Dans les limites des crédits budgétaires disponibles, le Gouvernement peut libérer des moyens supplémentaires pour la politique communale de logement, les moyens supplémentaires pour une commune déterminée étant proportionnés aux produits générés dans la commune en question par la redevance d'inoccupation communale sur des immeubles et habitations. Le Gouvernement peut déterminer des modalités pour la justification de l'affectation des moyens supplémentaires, visés à l'alinéa premier. »

Lorsque la redevance d'inoccupation n'est pas instaurée sur une commune et que certaines conditions sont remplies (notamment être dans les 10 % de communes où l'inoccupation est le plus élevée), la Région s'octroie le droit de lever elle-même une « redevance régionale exceptionnelle d'inoccupation » :

« **Article 3.2.27** - § 1^{er}. La Région flamande est habilitée à lever une redevance d'inoccupation régionale exceptionnelle sur des immeubles et habitations qui figurent dans le registre des immeubles inoccupés, dans les communes qui répondent à l'ensemble des conditions suivantes :

- 1° elles n'appliquent pas de redevance d'inoccupation communale sur des immeubles et habitations ;
- 2° elles appartiennent durant la période de référence « x » aux dix pour cent de communes flamandes où l'inoccupation relative d'immeubles et d'habitations est la plus élevée selon le registre des immeubles inoccupés ;
- 3° l'inoccupation moyenne durant la période de référence « x » est supérieure à l'inoccupation moyenne durant la période de référence « x-1 ». »

2.4 LIVRE 4 - MESURES POUR LE « LOGEMENT ABORDABLE »

Le Gouvernement se fixe, notamment via le RSV, des objectifs quantifiés relatifs à la planification territoriale : création des parcs d'activités, de zones d'habitat...

Dans cette logique, le Gouvernement fixe des objectifs précis de création de logement.

Le décret de politique foncière et immobilière quantifie l'objectif à atteindre entre 2009-2020 comme suit : une augmentation de 65.000 unités de logements sociaux, répartie en

- 43.000 maisons sociales à usage locatif,
- 21.000 maisons sociales à vendre,
- 1000 lotissements sociaux.

En fin de décret, on trouve l'article suivant qui précise comment l'effort devra être réparti entre différents acteurs privés et publics :

« **Article 7.2.18**

Au titre IV, chapitre II, du Code flamand du Logement, une section 2 est ajoutée, et comprend l'art. 22/1, qui stipule :

« Section 2. - Objectifs régionaux pour des maisons sociales à usage locatif, des maisons sociales à vendre et des lotissements sociaux. Mouvement de rattrapage particulier 2009-2020. Contrôle. Article 22/1.

§ 1^{er}. **Au cours de la période 2009-2020, les autorités flamandes augmenteront l'offre de logements existante**, comme cela ressort de la position zéro, stipulée à l'article 4.1.1 du décret du 27 mars 2009 relatif à la politique foncière et immobilière, **de 65.000 unités. L'augmentation sera de 43.000 maisons sociales à usage locatif, de 21.000 maisons sociales à vendre et de 1.000 lotissements sociaux.**

Le Gouvernement est habilité à élever les chiffres pour le secteur social, stipulés à l'alinéa premier, s'il ressort d'une étude scientifique, qui sera remise en 2011, que ces chiffres sont sous-estimés par rapport au besoin réel et/ou que le rapport entre les maisons sociales à usage locatif et les lotissements sociaux n'est pas adéquat en ce qui concerne le besoin de logements sociaux.

L'augmentation, stipulée à l'alinéa premier, est réalisée :

1^o à l'initiative :

a) des initiateurs [publics], stipulés à l'article 33, § 1^{er}, alinéa premier, du Code flamand du Logement, ainsi qu'à l'article 4.1.15 du décret du 27 mars 2009 relatif à la politique foncière et immobilière, étant bien entendu qu'ils sont garants :

1) de la réalisation d'au moins 17.000 maisons sociales à acheter ;

2) de la réalisation d'au moins 1.000 lotissements sociaux ;

b) d'acteurs privés, pour autant qu'il soit satisfait à toutes les conditions qui sont déterminées dans les articles 4.1.20 à 4.1.23 du décret du 27 mars 2009 relatif à la politique foncière et immobilière ;

2^o sur la base :

a) des investissements réguliers pour le logement social, au sens de l'article 22 ;

b) un mouvement de rattrapage organisé sur la base de crédits budgétaires spécifiques, dénommé « mouvement de rattrapage particulier 2009-2020 ».

Quelque soit l'augmentation réelle, au cours de la période 2009-2020, des maisons de location privée utilisées par les agences de location sociales dans le logement des familles nécessitant un logement et des isolés, nous comptons au cours de cette période un maximum de 6000 unités pour atteindre l'objectif régional pour les maisons sociales à usage locatif, stipulés à l'alinéa premier.

§ 2. En ce qui concerne le contrôle de la réalisation des objectifs régionaux, stipulés au § 1^{er}, le Gouvernement réalisera en 2012 un test de progression à propos de l'implémentation de l'« objectif social contraignant », stipulé à l'article 4.1.2 du décret du 27 mars 2009 relatif à la politique foncière et immobilière. Si le Gouvernement constate qu'une commune ne fournit manifestement pas suffisamment d'efforts pour atteindre au moment opportun l'objectif social contraignant, il conclura un accord avec les organisations de logements sociaux qui seront prêtes à réaliser l'offre de logement social requise sur le territoire de la commune.

Le Gouvernement détermine la méthodologie et les critères à l'aide desquels le test de progression, stipulé à l'alinéa premier, sera réalisé. Il déterminera une description détaillée de la notion « manifestement pas suffisamment d'efforts pour atteindre au moment opportun l'objectif social contraignant », étant bien entendu que l'on doit comprendre par cela : la non-utilisation ou l'utilisation irrégulière des instruments, stipulés dans le livre 4 du décret du 27 mars 2009 de politique foncière et immobilière.

Le Gouvernement surveille la collaboration des communes au niveau de l'implémentation des accords avec les organisations de logement social, stipulés à l'alinéa premier. Sous réserve des cas de forces majeures, il peut utiliser tout mécanisme financier à ce niveau qui est prescrit en droit afin de sanctionner la non-exécution des obligations communales. »

Selon le Conseil Central de l'économie⁹, « Le projet est doté d'un montant de 15 milliards d'euros dont presque la moitié serait financée par les Autorités flamandes elles-mêmes. »

Voyons maintenant comment le décret de politique foncière et immobilière organise la réalisation de l'objectif de création de « logement abordable » (*betaalbaar wonen*).

2.4.1 La réalisation d'une offre de logements sociaux (Titre 1)

2.4.1.1 Définition en pourcentage pour chaque commune (Chapitre 1)

a) Détermination d'une position zéro pour chaque commune

Le Gvt fixe une « position zéro » pour chaque commune, qui servira de base à la détermination des objectifs que chacune des communes devra atteindre :

« **Article 4.1.** - Le Gouvernement fixe périodiquement une position zéro dans le domaine de l'offre existante de logements sociaux au sein de chaque commune flamande. La position zéro est fixée à l'occasion de chaque révision générale du Schéma de structure d'aménagement de la Flandre. »

⁹ <http://www.ccecrb.fgov.be/txt/fr/doc08-1754.pdf>

Les chiffres de référence pour la période 2009-2020 sont fournis en annexe du décret : le tableau reprend pour chaque commune les éléments suivants (chiffres fin 2007) :

- Logements sociaux d'achat
- Lots sociaux
- Logements sociaux de location (shm)¹⁰
- Logements sociaux de location (svk)¹¹
- Position zéro en chiffres absolus
- Nombre de ménages
- Part location sociale
- Par achat/lot social
- Part offre de logements sociaux

b) Le Gouvernement fixe alors « l'objectif social contraignant » par commune

« Article 4.1.2 –

§ 1^{er}. Un objectif social contraignant est une description communale de l'offre de logements sociaux devant au moins être réalisée dans l'horizon temporel du Schéma de structure d'aménagement de la Flandre. [...]

§ 2. L'objectif social contraignant implique pour l'autorité communale une obligation juridique :

1° d'aligner si nécessaire les plans et règlements communaux existants ayant un impact sur la réalisation de l'offre de logements sociaux sur le pourcentage prévu ;

2° de fixer les normes visées au chapitre 2, compte tenu du pourcentage prévu ;

3° d'utiliser les instruments visés au chapitre 3, en vue de réaliser le pourcentage prévu.

Un schéma de structure d'aménagement communal¹² qui ne se conforme pas à l'objectif social contraignant, et qui n'a pas encore été adapté conformément à l'alinéa premier, 1°, ne peut être invoqué pour rejeter les mesures nécessaires à la réalisation de l'objectif social contraignant. »

Cet article montre que l'obligation de résultats en termes de création de logements est en étroite relation avec la politique d'aménagement du territoire définie dans les « schémas de structure » imposés aux trois niveaux.

L'objectif social contraignant imposé aux communes porte sur trois types d'offre :

Article 4.1.3 - L'objectif social contraignant d'une commune se compose des éléments suivants :

1° l'objectif communal pour les **logements sociaux de location**, fixé conformément à la sous-section 2 ;

2° un objectif pour des **logements sociaux d'achat**, fixé conformément à la sous-section 3 ;

3° un objectifs pour des **lots sociaux** (*sociale kavels*)¹³, fixé conformément à la sous-section 4.

c) Comment l'objectif est-il déterminé ?

- Pour les logements sociaux de location

¹⁰ Sociale Huisvestingsmaatschappij (Société de logement social).

¹¹ Sociaal Verhuurkantoor (AIS).

¹² En Flandre, contrairement à la Région wallonne, chaque province et chaque commune à l'obligation d'adopter une schéma de structure d'aménagement », lequel est la déclinaison au niveau local du schéma régional. Lequel, au contraire du SDER, fixe des objectifs contraignants quantifiés.

¹³ Pas de définition du lot social dans le décret mais bien dans un document du VLACORO : « Definitie Sociale verkaveling – 1. Artikel 2, 25° van de Vlaamse Woonco de voorziet in volgende definitie van "sociale verkaveling" : het sociaal woonproject of het onderdeel ervan, waarbij percelen, die voorzien zijn van de nodige infrastructuur en nutsvoorzieningen, tegen sociale voorwaarden worden aangeboden aan woonbehoeftige gezinnen of alleenstaanden, die geen eigen woning bezitten en op die percelen zelf een woning zullen bouwen of laten bouwen ; ». Voir F. LOOSVELDT, *Ruimtelijke ordening in relatie met "sociale" woningbouw en "betaalbare" kavels in Vlaanderen. Vaststellingen en aanbevelingen*, 2006, 36 p.

« Article 4.1.4 –

§ 1^{er}. **L'objectif communal pour des logements sociaux de location devant au moins être réalisé dans l'horizon temporel du Schéma de structure d'aménagement de la Flandre correspond au résultat de la formule suivante :** « MACRO H loc prov x (M Comm / M Prov) », où :

1° « MACRO H loc prov » égale l'objectif macro dans le domaine de la réalisation de logements sociaux de location fixé dans le Code flamand du Logement, qui se traduit vers le niveau de la province concernée sur la base de la position zéro, en multipliant par la fraction « nombre de ménages au niveau de la province/nombre de ménages au niveau de la Région flamande », étant entendu que les chiffres suivants sont d'application pour la période 2009-2020 :

- a) pour la province de Flandre occidentale : 8125 ;
- b) pour la province de Flandre orientale : 9918 ;
- c) pour la province du Brabant flamand : 7244 ;
- d) pour la province d'Anvers : 12123 ;
- e) pour la province du Limbourg : 5590 ;

2° « M Comm » est égal au nombre de ménages au niveau de la commune, tels que repris dans la position zéro ;

3° « M Prov » est égal au nombre de ménages au niveau de la province, tels que dérivés de la position zéro.

Le facteur « MACRO H loc prov », visé à l'alinéa premier, 1°, peut être majoré d'un nombre d'unités fixé par le conseil provincial de la province en question, à condition que la Région flamande et la province concluent un protocole d'accord sur les efforts financiers visant à couvrir les frais supplémentaires ainsi générés.

Lorsqu'une commune démontre, sur la base d'un dossier scientifiquement étayé, que l'objectif communal pour des logements sociaux de location ne peut être entièrement réalisé en raison de contraintes spatiales manifestes durant la période à laquelle s'applique l'objectif, le Gouvernement flamand peut accorder un sursis de cinq ans maximum. »

Le Gouvernement peut, en plus, imposer un effort supplémentaire aux communes qui ont, au temps zéro, un pourcentage de logements sociaux inférieur à 3 % :

« Article 4.1.4, § 2. **Lorsque la proportion en pourcentage entre l'offre de logements sociaux et le nombre de ménages dans une commune est, sur la base de la position zéro, jointe en annexe du présent décret, inférieure à 3 %, l'effort au besoin de l'objectif communal pour des logements sociaux de location est complété par un mouvement de rattrapage spécifique durant la période 2013-2025.**¹⁴ »

Sur base d'un dossier étayé, le Gouvernement peut cependant exempter une commune du mouvement de rattrapage spécifique.

- Pour les logements sociaux d'achat

Le Gouvernement détermine, sur base du nombre de logements sociaux d'achat qu'il a fixé (43.000) un objectif *provincial*. Il délègue aux provinces le soin de le répartir sur les territoires communaux sur base d'une concertation avec les communes.

« Article 4.1.5

§ 1^{er}. L'objectif provincial pour des logements sociaux d'achat qui doit au moins être réalisé pendant l'horizon temporel du Schéma de structure d'aménagement de la Flandre, est égal au résultat de la formule suivante : « MACRO H Achat x (M Prov/M Rég) », où :

1° « MACRO H loc prov » égale l'objectif macro régional dans le domaine de la réalisation de logements sociaux d'achat fixé dans le Code flamand du Logement, étant entendu que cet objectif est égal à 21.000 pour la première fixation de l'objectif provincial pour des logements sociaux d'achat ;

2° « M Prov » est égal au nombre de ménages au niveau de la province, tels que dérivés de la position zéro.

3° « MRég » est égal au nombre de ménages au niveau de la Région flamande, tels que repris dans la position zéro.

Pour la première fixation de l'objectif provincial pour des logements sociaux d'achat, visé au premier alinéa, les chiffres suivants sont retenus, sans préjudice de l'alinéa trois :

- 1° pour la province de Flandre occidentale : 3846 ;
- 2° pour la province de Flandre orientale : 4727 ;
- 3° pour la province du Brabant flamand : 3495 ;
- 4° pour la province d'Anvers : 5782 ;
- 5° pour la province du Limbourg : 3150.

Le facteur « MACRO H achat », visé à l'alinéa premier, 1°, peut être majoré d'un objectif complémentaire fixé par le conseil provincial de la province concernée, à condition que la Région flamande et la province concluent un protocole d'accord sur les efforts financiers visant à couvrir les frais supplémentaires ainsi générés.

§ 2. Le montant qui est obtenu en application du § 1^{er}, est scindé comme suit entre les différentes communes de la province :

1° **chaque conseil communal formule sur la base d'un avis de la concertation communale en matière de logement au sens de l'article 28 du Code flamand du Logement, une proposition motivée, compte tenu des besoins en logements sociaux, de facteurs contextuels sociaux et de la structure spatiale planifiée ;**

¹⁴ Ce rattrapage fluctue entre 0,03 et 0,83 %.

2° la **députation établit un schéma de répartition sur la base des propositions communales**, en particulier en tenant compte :

- a) de la proportion déterminée par le Schéma de structure d'aménagement de la Flandre pour la répartition spatiale d'habitations complémentaires en milieu urbain par rapport au milieu rural ;
- b) des proportions déterminées dans le Code flamand du Logement pour la réalisation de logements sociaux d'achat, d'une part par des initiateurs visés à l'article 33, § 1^{er}, alinéa premier, du Code flamand du Logement, ainsi qu'à l'article 4.1.15 du présent décret, et d'autre part, d'autres acteurs, étant entendu que les chiffres suivants s'appliquent pour la première fixation du schéma de répartition :
 - 1) pour la province de Flandre occidentale : au moins 3113 logements sociaux d'achat à réaliser par des initiateurs, visés à l'art. 33, § 1^{er}, alinéa premier¹⁵, du Code flamand du Logement, ainsi qu'à l'article 4.1.15 du présent décret ;
 - 2) pour la province de Flandre orientale : au moins 3827 logements sociaux d'achat à réaliser par les initiateurs, visés au 1) ;
 - 3) pour la province du Brabant flamand : au moins 2829 logements sociaux d'achat à réaliser par les initiateurs, visés au 1) ;
 - 4) pour la province d'Anvers : au moins 4681 logements sociaux d'achat à réaliser par les initiateurs, visés au 1) ;
 - 5) pour la province du Limbourg : au moins 2550 logements sociaux d'achat à réaliser par les initiateurs, visés au 1). »

- Pour les lots sociaux

Le Gouvernement confie aux provinces, selon le même principe que décrit ci-dessus pour les logements sociaux d'achat, le soin de répartir l'effort sur les territoires communaux.

« **Article 4.1.6**

§ 1^{er}. L'objectif provincial pour des lots sociaux devant au moins être réalisé dans l'horizon temporel du Schéma de structure d'aménagement de la Flandre, est égal au résultat de la formule suivante : « MACRO Lots x (M Prov/M Rég) », où :

1° « MACRO Lots » égale l'objectif macro régional dans le domaine de la réalisation de logements sociaux d'achat fixé dans le Code flamand du Logement, étant entendu que cet objectif est égal à 1.000 pour la première fixation de l'objectif provincial pour des lots sociaux ;

2° «M Prov » est égal au nombre de ménages au niveau de la province, tels que dérivés de la position zéro.

3° «MRég » est égal au nombre de ménages au niveau de la Région flamande, tels que repris dans la position zéro.

Pour la première fixation de l'objectif provincial pour des lots sociaux, visé au premier alinéa, le résultat de la formule, visée à l'alinéa premier, est fixé aux chiffres suivants, sans préjudice de l'alinéa trois :

1° pour la province de Flandre occidentale : 183 ;

2° pour la province de Flandre orientale : 225 ;

3° pour la province du Brabant flamand : 167 ;

4° pour la province d'Anvers : 275 ;

5° pour la province du Limbourg : 150.

Le facteur « MACRO Lots », visé à l'alinéa premier, 1°, a) peut être majoré d'un objectif complémentaire fixé par le conseil provincial de la province concernée, à condition que la Région flamande et la province concluent un protocole d'accord sur les efforts financiers visant à couvrir les frais supplémentaires ainsi générés.

§ 2. Le montant qui est obtenu en application du § 1^{er}, est scindé comme suit entre les différentes communes de la province :

1° **chaque conseil communal formule sur la base d'un avis de la concertation communale en matière de logement au sens de l'article 28 du Code flamand du Logement, une proposition motivée**, compte tenu des besoins en logements sociaux, de facteurs contextuels sociaux et de la structure spatiale planifiée ;

2° la **députation établit un schéma de répartition sur la base des propositions communales**, en particulier en tenant compte :

- a) de la proportion déterminée par le Schéma de structure d'aménagement de la Flandre pour la répartition spatiale d'habitations complémentaires en milieu urbain par rapport au milieu rural ;
- b) des proportions déterminés dans le Code flamand du Logement pour la réalisation de logements sociaux d'achat, d'une part par des initiateurs visés à l'article 33, § 1^{er}, alinéa premier, du Code flamand du Logement, ainsi qu'à l'article 4.1.15 du présent décret, et d'autre part, d'autres acteurs, étant entendu que pour la première fixation du schéma de répartition le nombre minimum de lots sociaux, à réaliser par les initiateurs, visés à l'article 33, § 1^{er}, alinéa premier, du Code flamand du Logement, ainsi qu'à l'article 4.1.15 du présent décret, correspond aux chiffres visés au § 1^{er}, alinéa deux. »

2.4.1.2 Les normes (Chapitre 2)

Cette partie établit des « quotas » sur base d'une approche spatiale.

Les dispositions prises ici concernent l'action des communes, des organes publics et semi-publics mais aussi des promoteurs privés.

a) Par commune

¹⁵ C'est-à-dire les sociétés de logements sociaux, les communes, les intercommunales, les CPAS...

En dix ans, la Commune doit veiller à faire passer un quart de la superficie d'un état de lots nus à un état de terrains bâtis et mis sur le marché de logements sociaux tel que définit dans le présent décret. Sa mission est ici de coordonner et de planifier l'action de différents opérateurs publics et semi-publics pour que l'objectif soit atteint.

« **Article 4.1.7 - Lors de chaque révision générale du Schéma de structure d'aménagement de la Flandre, chaque commune calcule, pour son territoire, la superficie globale des terrains à bâtir et des lots nus qui sont la propriété d'administrations flamandes et de personnes morales semi-publics flamandes, à l'exception :**

1° des terrains qui répondent à un ou plusieurs des caractéristiques particulières, visées à l'article 3.2.1, 1° ;
2° des terrains qui sont la propriété d'organisations de logement social, respectivement du Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant, visé à l'article 16 du décret du 25 juin 1992 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1992.

Par le biais de sa fonction de régie, visée à l'article 28 du Code du Logement, la commune veille à ce que les différentes administrations flamandes et personnes morales semi-publics flamandes entreprennent des actions concertées pour que, dans l'horizon temporel du Schéma de structure d'aménagement, au moins un quart de cette superficie commune (totalisée) soit affecté à la réalisation d'une offre de logements sociaux. Le conseil communal établit un programme d'action en la matière. »

b) Par projet de construction ou de lotissement

Il s'agit ici de fixer la part d'offre en logements sociaux qui est obligatoire dans un certain nombre de projets de lotissements et de construction, publics ou privés.

Cette disposition s'applique aux cas suivants :

« **Article 4.1.8** – Les dispositions de la présente sous-section s'appliquent :

1° à **des lotissements d'au moins dix lots destinés à la construction d'habitations, ou d'une superficie au sol supérieure à un demi-hectare**, quel que soit le nombre de lots ;

2° à **des projets de construction groupée d'habitations développant au moins dix habitations ;**

3° à **la construction ou la reconstruction d'immeubles d'appartements où sont créés au moins 50 appartements ;**

4° aux lotissements, projets de construction groupée d'habitations et projets de construction ou de reconstruction d'immeubles d'appartements qui ne répondent pas aux conditions visées aux 1°, 2° ou 3°, et pour lesquels une autorisation de lotissement ou une autorisation urbanistique est demandée par un lotisseur ou un maître d'ouvrage dont le projet s'aligne sur d'autres terrains à développer par le même lotisseur ou maître d'ouvrage, qui occupent, conjointement avec les terrains auxquels se rapporte la demande, une superficie de plus d'un demi hectare. »

Dans chaque cas, une offre de logements sociaux doit être concrétisée dans la proportion suivante :

« 1° au moins à 20 et au maximum à 40 % du nombre d'habitations et/ou de lots à réaliser, lorsque les terrains sont la propriété d'administrations flamandes ou de personnes morales semi-publics flamandes ;

2° au moins à 10 % et au maximum à 20 % du nombre d'habitations et/ou de lots à réaliser lorsque les terrains sont la propriété d'autres personnes physiques ou morales. »

La Région prend donc soin d'imposer aux promoteurs un minimum, mais aussi un maximum.

Lorsque l'objectif social contraignant de la commune tel que déterminé par la Région est atteint, la commune (via son « règlement communal de logement social », le *gemeentelijk reglement Sociaal Wonen*) peut lever cette obligation, soit en y renonçant soit en fixant des obligations moindres.

« Dès la publication d'un avis communal attestant que l'objectif social contraignant, visé à l'article 4.1.2, est réalisé, le règlement communal « Sociaal Wonen », visé à l'article 4.1.9, peut renoncer à imposer un pourcentage d'offre de logements sociaux, soit appliquer un pourcentage d'offre de logements sociaux qui est inférieur à la norme visée à l'alinéa deux. »

c) La possibilité d'adopter un « règlement communal logement social »

Les communes peuvent en adopter un, qui aura la même force juridique et valeur contraignante qu'un règlement communal d'urbanisme.

« **Article 4.1.9** - § 1^{er}. Les conseils communaux peuvent, en exécution de l'article 4.1.8, définir un règlement communal Sociaal Wonen, ayant la même force juridique et valeur contraignante qu'un règlement urbanistique.

Ce règlement communal comprend une norme concrète par rapport à l'ampleur de l'offre de logements sociaux devant être réalisée au sein des différentes catégories de projets de lotissement et projets de construction à l'aide des

instruments, visés au chapitre 3. **Le règlement communal peut fixer des pourcentages distincts pour la réalisation de logements sociaux de location, de logements sociaux d'achat et de lots sociaux.** Il définit le cas échéant les motifs objectifs et pertinents sur la base desquels l'organe administratif délivrant l'autorisation **peut accorder lors de la délivrance d'une autorisation des dérogations en moins par rapport à la norme**, telles que notamment, l'ampleur, la forme, la situation ou l'implantation du lotissement ou du projet de construction ou de l'offre de logements sociaux existant dans l'environnement. Ces dérogations n'ont jamais pour effet qu'il faut réaliser un pourcentage qui est inférieur à la moitié du pourcentage applicable en vertu du règlement communal.

§ 2. Un « **règlement communal logement social** » est évalué au moins tous les trois ans en fonction de la tension entre l'objectif social contraignant, visé à l'article 4.1.2, l'offre de logements sociaux déjà réalisée, et des estimations récentes du schéma de besoins en matière de logements sociaux. »

Lorsque la Commune ne dispose pas de « **règlement communal logement social** » :

« **Article 4.1.10** - Lorsqu'une commune ne dispose pas d'un « **règlement communal logement social** », l'organe administratif délivrant l'autorisation, impose les charges sociales visées à l'article 4.1.16, compte tenu des conditions et marges décrétales, visées à l'article 4.1.8, premier et deuxième alinéas. »

d) Les normes dans les « plans d'aménagement »

Les normes régionales et communales définies ci-dessus ne s'appliquent pas dans les cas des plans régionaux, provinciaux communaux d'exécution spatiale (les RUP) ou dans les plans d'aménagement. Dans ces cas, elles sont déterminées comme suit :

« Sous-section 2. — Normes dans les zones

Article 4.1.12 - Des plans d'exécution spatiale et plans d'aménagement qui impliquent une modification de destination en zone d'habitat peuvent fixer de manière autonome des objectifs et prescriptions en pourcentage par rapport à la réalisation d'une offre de logements sociaux dans le cadre des lotissements, constructions groupées d'habitations et constructions d'appartements, visés à l'article 4.1.8, alinéa premier, pour autant qu'il soit satisfait à toutes les conditions suivantes :

1° la modification de destination s'effectue par :

a) soit un plan régional ;

b) soit un plan provincial ou communal, auquel cas il doit être question d'une conversion d'une zone d'expansion d'habitat ou d'une zone de réserve d'habitat, ou d'une zone qui est classifiée par un plan d'exécution spatiale et relève de la catégorie de zones affectées à : agriculture, forêts, autres espaces verts ou réserve et nature, ou est classifiée par un plan d'aménagement et est désignée comme zone rurale conformément à l'arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et à la mise en oeuvre des projets de plans et des plans de secteur ;

2° la zone d'habitat créée par le biais du plan a une superficie d'au moins un demi hectare, quelles que soient d'éventuelles autres modifications de destination ;

3° l'objectif concerne :

a) soit au moins quarante et au maximum cinquante pour cent de terrains qui sont la propriété d'administrations flamandes ou de personnes morales semi-publiques flamandes ;

b) soit au moins vingt et au maximum vingt-cinq pour cent de terrains qui sont la propriété d'autres personnes physiques ou morales.

L'autorité qui établit le plan peut fixer un objectif qui est inférieur aux objectifs minimaux, visés à l'alinéa premier, 3°, lorsque cela est motivé sur la base de l'offre de logements sociaux existante et planifiée, des facteurs contextuels sociaux et des caractéristiques spatiales de la nouvelle zone d'habitat. Une telle dérogation n'a jamais pour conséquence qu'un objectif soit fixé qui est inférieur à la moitié des objectifs minimaux, visés à l'alinéa premier, 3°.

Article 4.1.13

Dans des communes où l'objectif social contraignant, visé à l'article 4.1.2, n'est pas encore réalisé, les plans d'exécution spatiaux ou plans d'aménagement qui convertissent cette zone d'expansion d'habitat ou zone de réserve d'habitat en zone d'habitat, fixent toujours des objectifs exprimés en pourcentage conformément aux principes, visés à l'article 4.1.12.

Section 3. — Autres dispositions

Article 4.1.14 - Le présent chapitre ne porte pas préjudice aux normes plus strictes qui sont imposées par ou en vertu du présent décret ou du Code flamand du Logement aux administrations flamandes, à des personnes morales semi-publiques flamandes et aux organisations de logement social.

Les administrations publiques, visées à l'article 4.1.16, § 4, 1° et 2°, peuvent toujours aspirer à des normes plus élevées que celles imposées par ou en vertu du présent chapitre, même si elles n'y sont pas obligées.

Article 4.1.15

Lorsque des communes et partenariats intercommunaux réalisent de manière autonome une offre de logements sociaux sur la base d'un programme d'action, tel que visé à l'article 4.1.7, cette offre est censée avoir été réalisée par une société de logement social, dans la mesure où toutes les conditions qui s'appliquent dans le chef des sociétés de logement social sont respectées, et que l'offre est réalisée sur des terrains que la commune ou le partenariat intercommunal a en propriété en date du 31 décembre 2008. »

2.4.1.3 Les charges sociales (Chapitre 3)

Une « charge sociale » est imposée aux projets de btissement ou projets de construction tels que visés ci-dessus dans les articles 4.1.8 à 4.1.13. Il s'agit donc de la concrétisation des dispositions ci-dessus.

2.4.1.4 Le principe général

L'article ci-dessous stipule que le permis d'urbanisme ou de lotir délivré doit avoir défini les obligations imposées au maître d'ouvrage en matière de création de logements sociaux.

« Section 1^{re}. — Principes

Article 4.1.16

§ 1^{er}. **Lorsqu'un projet de lotissement ou projet de construction est soumis à une norme telle que définie en vertu du chapitre 2, section 2, une charge sociale est liée de plein droit à une autorisation de lotissement, respectivement l'autorisation urbanistique.**

Une charge sociale est une charge au sens de l'article 112 du décret sur l'Aménagement du Territoire. Elle oblige le lotisseur ou le maître d'ouvrage à poser des actes pour qu'une offre de logements sociaux soit réalisée qui s'aligne sur le pourcentage applicable au projet de lotissement ou au projet de construction.

§ 2. **L'organe administratif délivrant l'autorisation peut imposer à la demande explicite et motivée du lotisseur ou du maître d'ouvrage une charge sociale plus élevée que celle requise en principe en vertu de la norme applicable.** La motivation doit s'appuyer sur les avantages, plus-values et opportunités liés à cette majoration, dans le domaine de l'utilisation de l'espace, du clustering et de la logique d'aménagement.

Le lotisseur ou le maître d'ouvrage reçoit une unité de crédit par habitation sociale d'achat, habitation sociale de location ou lot social supplémentaire réalisé. Le lotisseur ou le maître d'ouvrage peut porter ces unités de crédit en déduction des charges sociales à exécuter en principe lors de projets de lotissements et de projets de construction au sein de la même commune que celle où les unités de crédits sont acquises.

Le Gouvernement flamand peut déterminer d'autres modalités pour le régime de crédits, visés à l'alinéa deux. § 3. Sans préjudice du § 2, le lotisseur ou le maître d'ouvrage peut aussi porter des crédits CBO en déduction de la charge sociale à exécuter en principe. Des crédits CBO sont des unités de crédits qui sont obtenues par habitation sociale de location qui est réalisée par le lotisseur ou le maître d'ouvrage dans le cadre d'une procédure, visée à l'article 33, § 1^{er}, alinéa deux, 8°, du Code flamand du Logement, à condition de respecter les normes en matière de prix, définies en vertu de l'article 38 du Code flamand du Logement.

Le Gouvernement flamand peut déterminer d'autres modalités concernant le régime de crédits, visé à l'alinéa premier.

§ 4. Le § 1^{er} n'est pas appliqué :

1° lorsque le maître d'ouvrage ou le lotisseur est une organisation de logement social, ou une administration publique, visée à l'article 33, § 1^{er}, alinéa premier, du Code flamand du Logement, qui souhaite réaliser un projet de logement social ;

2° Lorsque le Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant, visé à l'art. 16 du décret du 25 juin 1992 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1992 intervient comme maître d'ouvrage ou lotisseur ;

3° lorsque la demande d'autorisation urbanistique donne exécution à un permis de lotissement auquel est déjà liée une charge sociale. »

2.4.1.5 Modes d'exécution d'une « charge sociale » : en nature, par vente ou par location

Le lotisseur ou maitre d'ouvrage peut exécuter la « charge sociale » qui lui incombe des manières suivantes :

« Section 2. — Règles générales concernant les modes d'exécution

Sous-section 1^{re}. — Modes d'exécution de principe

Article 4.1.17 - Le lotisseur ou le maître d'ouvrage peut exécuter une charge sociale selon l'un des modes suivants, au choix :

1° **en nature**, conformément aux règles des articles 4.1.20 à 4.1.24 ;

2° **par la vente des terrains** requis pour l'offre de logements sociaux fixée à une organisation de logement social, conformément aux règles de l'article 4.1.25 ;

3° **par la location d'habitations** réalisées dans le cadre d'un lotissement ou d'un projet de construction, à une agence de location sociale, conformément aux règles de l'article 4.1.26 ;

4° par une combinaison de 1°, 2° et/ou 3°. »

Les règles particulières concernant ces modes d'exécution de principe sont décrites en détail dans les articles 4.1.20 à 4.1.26. Nous ne les détaillons pas ici.

a) Possibilité de déplacement d'une « charge sociale »

La « charge sociale » peut être « déplacée » vers d'autres terrains que ceux qui font l'objet de la demande d'urbanisme, comme l'explique l'article suivant :

« Sous-section 2. — Possibilités de cession moyennant l'accord de l'administration

Article 4.1.18 - Le lotisseur ou le maître d'ouvrage peut déplacer l'exécution de la charge sociale selon l'une des modalités visées à l'article 4.1.17, vers d'autres terrains que ceux qui sont situés dans le lotissement ou le projet de construction.

La possibilité visée à l'alinéa premier, n'est valable que si l'organe administratif délivrant l'autorisation marque son accord et à condition que toutes les exigences suivantes soient remplies :

1° les terrains accueillants sont équivalents en termes économiques et spatiaux aux terrains qui sont situés dans le lotissement ou le projet de construction ;

2° les terrains accueillants sont situés dans la commune concernée ;

3° le transfert de l'exécution de la charge sociale est compatible avec la politique spatiale menée par la commune ;

4° le lotisseur ou le maître d'ouvrage est le propriétaire des terrains accueillants ou est explicitement habilité par le propriétaire des terrains accueillants à appliquer le présent article.

Les obligations transférées ne sont pas portées en déduction des obligations qui s'appliquent aux terrains accueillants, au cas où ceux-ci sont également soumis à une norme telle que définie en vertu du chapitre 2, section 2. »

b) Remplacement d'une « charge sociale » par une cotisation

La « charge sociale » peut ne pas être exécutée si le lotisseur ou maître d'ouvrage s'engage à verser une cotisation financière à la commune, qui doit l'affecter à sa politique de logement.

« Sous-section 3. — Régime de cotisation exceptionnel

Article 4.1.19 - Le lotisseur ou le maître d'ouvrage peut exécuter en tout ou en partie une charge sociale par le biais d'un versement d'une cotisation sociale à la commune dans laquelle le projet de lotissement ou le projet de construction est développé. La cotisation sociale est calculée en multipliant le nombre d'habitations sociales ou de lots sociaux à réaliser en principe par 50.000 euros, et en indexant ce montant sur la base de l'indice ABEX, l'indice de base étant celui de décembre 2008.

La possibilité, visée à l'alinéa premier, ne vaut que si l'organe administratif délivrant l'autorisation marque son accord et dans la mesure où le projet de lotissement ou le projet de construction ne soit pas situé dans une zone d'extension d'habitat ou une zone de réserve d'habitat ou une ancienne zone d'extension d'habitat ou zone de réserve d'habitat.

La cotisation sociale est affectée à l'offre communale de logements sociaux. »

2.4.2 La réalisation d'une offre de logements moyens (Titre 2)

Le décret définit comme suit le « logement moyen », aussi appelé « logement modeste » (suivant la traduction de *bescheiden woonaanbod*) :

« 1° **offre de logements modestes** : l'offre de lots et de logements, à l'exclusion de l'offre de logements sociaux, qui se compose sans préjudice de l'article 4.2.2, § 1^{er}, alinéa deux, et de l'article 4.2.4, § 1^{er}, alinéa deux, de :

a) lots d'une superficie de 500 m² au maximum;

b) maisons d'habitation d'un volume de construction de 550 m³ au maximum;

c) autres habitations d'un volume de construction de 240 m³ au maximum; »

2.4.2.1 Les normes (Chapitre 1^{er})

a) Normes régionales et communales

Tout comme pour l'offre en logements sociaux, les normes (quotas) en logements moyens s'appliquent aux projets de lotissements et de construction suivants (article 4.2.1) :

« 1° aux lotissements d'au moins dix lots destinés à la construction de logements, ou avec une superficie supérieure à un demi-hectare, quel que soit le nombre de lots ;

2° les projets de logements groupés dans le cadre desquels au moins dix logements sont développés ;

3° la construction ou la reconstruction d'immeubles à appartements dans le cadre de laquelle au moins cinquante appartements sont créés ;

4° les lotissements, les projets de logements groupés et les projets pour la construction ou la reconstruction d'immeubles à appartements qui ne satisfont pas aux conditions, stipulées sous 1°, 2° ou 3°, et pour lesquels un permis de lotir ou un permis d'urbanisme est demandé par un responsable du lotissement ou un architecte dont le projet se rallie aux autres terrains à

développer par le même responsable du lotissement ou le même architecte, qui couvrent, avec les terrains concernés par la demande, une superficie supérieure à un demi-hectare. »

Les quotas s'appliquent aux projets publics et privés comme suit (article 4.2.1) :

« Dans chacun des projets de lotissements et des projets de construction, stipulés à l'alinéa premier, une offre de logements moyens est réalisée et équivaut à :

1° en ce qui concerne les terrains qui sont la **propriété d'administrations flamandes ou de personnes morales semi-publiques flamandes : 40 %**, majorés du pourcentage du ou imposé en vertu du règlement communal Logement Social en ce qui concerne la réalisation d'une offre de logements sociaux ;

2° en ce qui concerne les terrains qui sont la **propriété d'autres personnes physiques ou morales : 20 %**, majorés du pourcentage du ou imposé en vertu du règlement communal Logement Social en ce qui concerne la réalisation d'une offre de logements sociaux.

A partir de la publication d'un avis communal duquel il ressort que l'objectif social contraignant, stipulé à l'art. 4.1.2 est réalisé, « l'ordonnance urbanistique communale Logement Moyen », stipulée à l'art. 4.2.2, peut renoncer à imposer un pourcentage offre de logements moyens, ou appliquer un pourcentage offre de logements moyens inférieur à la norme, stipulée à l'alinéa deux. La publication susmentionnée se fait de la manière stipulée à l'art. 186 du Décret communal du 15 juillet 2005. »

Il n'y a donc pas ici, comme pour les normes de logements sociaux, des quotas selon une fourchette minima-maxima mais bien un pourcentage fixe imposé sur base du quota de logements social imposé dans ces projets.

b) La possibilité d'adopter une « ordonnance urbanistique communale logement moyen »

A l'instar de ce qui est prévu pour « règlement communal logement social », les communes peuvent adopter un règlement portant sur le logement moyen « *gemeentelijke stedenbouwkundige verordening BescheidenWonen* »), qui aura lui aussi la même force juridique et valeur contraignante qu'un règlement communal d'urbanisme.

Article 4.2.2

§ 1^{er}. **Les conseils communaux peuvent déterminer une ordonnance urbanistique communale Logement Moyen.**

Cette ordonnance urbanistique communale peut limiter davantage les normes de superficie et de volume maximales, stipulées à l'art. 1.2, alinéa premier, 1°. Ces normes peuvent être modulées en fonction de la composition de famille.

Ils peuvent déterminer le cas échéant des pourcentages d'offre de logements moyens en exécution de l'art. 4.2.1, troisième alinéa.

Ils peuvent en outre décrire les motifs objectifs et pertinents sur la base desquels l'organe d'administration donnant l'autorisation peut autoriser des dérogations en moins lors de la délivrance d'un permis par rapport à la norme de l'article 4.2.1, deuxième alinéa, comme entre autres l'importance, la forme, l'emplacement ou l'implantation du lotissement ou du projet de construction ou de l'offre de logements sociaux ou de logements moyens déjà existante dans les environs. Cette dérogation n'a jamais pour conséquence qu'un pourcentage inférieur à la moitié du pourcentage applicable conformément à l'article 4.2.1, deuxième alinéa, doive être réalisé.

§ 2. Si une commune ne dispose pas d'une « ordonnance urbanistique communale Logement moyen », l'organe d'administration donnant l'autorisation impose des taxes dans le but de la réalisation d'une offre de logements moyens, stipulée à l'article 4.2.5, tout en respectant les conditions et les marges, stipulées à l'article 1.2, alinéa premier, 1°, et à l'article 4.2.1, premier et deuxième alinéa.

c) Les normes dans les plans spatiaux d'aménagement

Comme dans le cas des logements sociaux, des règles particulières s'appliquent dans le cas des plans régionaux ou communaux (articles 4.2. et 4.2.4).

2.4.2.2 Les charges (Chapitre 2)

a) Modes d'exécution d'une charge en matière de logement moyen

Trois formules sont ici proposées :

- en nature,
- par vente à un organisme de logement social ou à une commune,
- par le versement d'une cotisation.

« Article 4.2.5

§ 1^{er}. Si un projet de construction ou un projet de lotissement est soumis à une norme telle que déterminée en vertu du chapitre 1^{er}, **une charge est associée de plein droit au permis de lotir, respectivement au permis d'urbanisme**, au sens de l'article 112 du Décret relatif à l'aménagement du territoire. **Cette charge impose au responsable du lotissement ou à l'architecte d'entreprendre des actions en sorte qu'une offre de logements moyens serait réalisée et serait conforme au pourcentage applicable au projet de lotissement ou au projet de construction.**

Le responsable du lotissement ou l'architecte **peut exécuter la charge en nature, par la vente** des terrains requis pour l'offre de logements moyens prévue à une organisation de logements sociaux ou à une administration publique, stipulée à l'article 33, § 1^{er}, alinéa premier, du Code flamand du Logement, **et/ou par le versement d'une cotisation à la commune** dans le cadre de laquelle le projet de lotissements ou le projet de construction est développé. »

b) Une possibilité de rachat

Une possibilité de rachat est d'application en cas de choix d'exécution de la charge en nature :

« Article 4.2.6

§ 1^{er}. Si le responsable du lotissement ou l'architecte choisit d'exécuter la charge en nature, il réalise l'offre de logements moyens prévue dans un délai de huit ans après la délivrance du permis en dernière instance administrative ou, si le permis fait expressément mention de différentes phases du projet de lotissement ou du projet de construction, dans les huit années qui suivent le début de la phase d'autorisation dans laquelle l'offre de logements moyens doit être réalisée.

§ 2. **Le responsable du lotissement ou l'architecte garantit l'exécution de la charge en octroyant une option d'achat au profit d'une organisation de logement social ou d'une administration publique**, stipulée à l'article 33, § 1^{er}, alinéa premier, du Code flamand du Logement. Contrairement aux règles de droit commun du Décret relatif à l'aménagement du territoire, on peut en premier lieu utiliser le permis à partir de la passation de l'acte sous seing privé dans lequel l'option d'achat est accordée.

Sur la base de l'option d'achat, le responsable du lotissement ou l'architecte autorise la vente, au bénéficiaire de l'option, de terrains indiqués sur le plan de lotissement ou le plan de construction pour une offre de logements moyens.

Le bénéficiaire peut d'abord lever l'option si l'offre de logements moyens prévue n'est pas réalisée dans le délai stipulé au § 1^{er}. Le droit d'option est échu s'il n'est pas exécuté dans les trois ans qui suivent le début du délai stipulé au § 1^{er}.

Si l'option d'achat est levée, le bénéficiaire paie pour les terrains vendus la valeur vénale au moment de la délivrance du permis de lotir ou du permis d'urbanisme, comme elle a été estimée par un receveur des enregistrements et des domaines ou un commissaire du comité d'achat. Lors de l'estimation de cette valeur vénale, il n'est pas tenu compte des conséquences de la charge.

Les terrains vendus sur la base de l'option d'achat sont utilisés au profit de la politique communale en matière de logement.

§ 3. Lors de la confrontation de la partie d'un projet de lotissement ou de construction qui est soumise à une norme telle que déterminée en vertu du chapitre 1^{er} au bon aménagement du territoire, on part toujours des densités d'habitation suivantes :
1° au minimum 35 et au maximum 100 habitations par hectare, dans des régions rurales ;
2° au minimum 25 et au maximum 35 habitations par hectare, dans des terrains communaux périphériques. »

2.4.2.3 Les prix indicatifs du logement moyen (Chapitre 3)

Les prix permettant de qualifier un logement de logement moyen est établi par le Gouvernement, mais ils ne sont pas contraignants (« *indicative streefprizen* »).

« Article 4.2.9

Le Gouvernement établit des prix d'objectif indicatifs pour la vente ou la location d'habitations et la vente de lotissements qui font partie de l'offre de logements moyens. Les prix d'objectif indicatifs servent la transparence du marché de l'immobilier. Ils ne peuvent pas être imposés d'une manière contraignante.

Les prix d'objectif indicatifs sont fixés après une consultation du marché à la suite de la construction et du développement de la Banque-Carrefour Logement abordable, stipulée à l'article 4.3.1.

Ils tiennent compte en particulier de la typologie, de la qualité, de la superficie ou du volume, et de l'emplacement des habitations ou des lotissements. »

2.4.3 La « Banque-carrefour Logement abordable » (Titre 3)

La « Kruispuntbank Betaalbaar Wonen » est définie comme suit :

« Article 4.3.1

§ 1^{er}. Le Gouvernement adjuge à un organisme ou à une organisation la construction et la gestion d'une Banque-Carrefour Logement abordable. Cette banque comprend pour les personnes nécessitant un logement et en vue de favoriser un marché de l'immobilier transparent :

1° des données concernant l'emplacement et le prix de parcelles de terrain destinées à la construction, de lotissements et d'habitations disponibles en Région flamande, en particulier en ce qui concerne l'offre de logements moyens et sociaux et

les formes d'habitations particulières, comme les formes d'habitation qui sont associées à des dispositions sociales ou des dispositions de bien-être ou qui cadrent dans des projets de soins ;

2° des données anonymes à propos de transferts récents de parcelles de terrain, de lotissements et d'habitations, mentionnés au pt 1°.

Les prix d'objectif indicatifs, stipulés à l'art. 4.2.9 sont indiqués au niveau des habitations et des lotissements moyens disponibles.

L'intégration des prix de location dans la banque de données tient compte de l'article 1716 du Code civil.

§ 2. Le Gouvernement flamand détermine les spécifications minimales auxquelles la Banque-Carrefour Logement abordable doit satisfaire. Elle peut déterminer la manière avec laquelle la Banque-Carrefour Logement abordable s'accorde au niveau technique et sur le plan du contenu avec les banques régionales existantes dans lesquelles sont reprises les données relatives au logement. »

2.5 LIVRE 5 – MESURES POUR « HABITER DANS SA PROPRE REGION »

Avec le concept « habiter dans sa propre région », une condition particulière est créée dans le cas de la cession de certaines parcelles et constructions qui y sont érigées : toute personne pouvant faire valoir une attache forte à sa commune peut faire valoir un droit prioritaire de cession qui peut être concrétisé des manières suivantes :

- par vente,
- par location pour plus de 9 ans
- par location par droit d'emphytéose ou de superficie.

Le décret a pour but d'aider les jeunes ménages à demeurer dans leur région, en tentant de résoudre les problèmes générés par la hausse de l'immobilier acquisitif ou locatif.

Cette mesure est cependant sensible d'un point de vue communautaire.

a) Les communes où s'applique ce droit

Le droit ne s'applique que dans les communes aux caractéristiques suivantes :

« 1° la commune appartient jusqu'à 40% aux communes dans lesquelles le prix moyen des terrains est le + élevé par m2 ;

2° la commune appartient :

a) soit aux 25% de communes flamandes avec l'intensité de migration interne la plus élevée ;

b) soit aux 10% de communes flamandes avec l'intensité de migration externe la plus élevée. »¹⁶

La liste des communes où s'applique ce droit comprend dans sa première version 69 communes. Elle doit être actualisée tous les 3 ans.

b) Le bénéficiaire du droit

Le candidat à ce droit doit avoir obtenu un jugement d'une commission d'appréciation provinciale qui établit le lien suffisant avec la commune. Qui vérifie les éléments suivants :

« Article 5.2.1 - § 2. Pour l'application du § 1^{er}, deuxième alinéa, une personne a un lien suffisant avec la commune si elle satisfait à une ou plusieurs des conditions suivantes :

1° avoir été domicilié dans la commune ou dans une commune avoisinante pendant au moins six ans de manière ininterrompue, à condition que cette commune soit également reprise sur la liste, stipulée à l'article 5.1.1 ;

2° à la date du transfert, réaliser des activités dans la commune, pour autant que ces activités occupent en moyenne au moins la moitié d'une semaine de travail ;

3° avoir construit avec la commune un lien professionnel, familial, social ou économique en raison d'une circonstance importante et de longue durée. »

c) Les zones où le droit est applicable

¹⁶ L'« intensité de la migration » est définie comme suit : la somme des immigrations et émigrations communales au cours d'une période d'observation, ventilée en : - 1° migration interne, c'est-à-dire les mouvements entre communes en Belgique ; -2° migration externe, c'est-à-dire les mouvements de et vers l'étranger.

Ce droit ne s'applique que dans certains types de zones :

« Il y a une condition particulière pour le transfert de terrains et de constructions construites sur ceux-ci dans les zones qui satisfont aux deux conditions suivantes :

1° **elles sont en « zone d'extension d'habitat »** stipulée dans l'arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et à la mise en oeuvre des projets de plans et des plans de secteur, et à la date d'entrée en vigueur de ce décret ;

2° au moment de la signature de l'acte de transfert sous seing privé, ils **sont situés dans les communes cibles qui sont présentes sur la liste la plus récente publiée au *Moniteur Belge***, stipulée à l'article 5.1.1 [...].

La condition de transfert particulière implique que les terrains et les constructions érigées sur ceux-ci peuvent seulement être transférés à des personnes qui disposent, selon l'avis d'une commission d'évaluation provinciale, d'un lien suffisant avec la commune. Par « transferts », nous entendons : la vente, la location pour plus de neuf ans ou la soumission à un droit d'emphytéose ou de superficie.

La condition de transfert particulière ne s'applique pas dans quelques cas:

1° dans le cas d'un transfert forcé ;

2° si le transfert se fait sur la base d'un règlement d'attribution fixé en vertu du décret ;

3° si le transfert se fait à une personne physique ou une personne morale qui vend, lotit, construit, transfère ou loue des biens immobiliers dans l'exercice de sa profession ou de son activité, dans la mesure où ce transfert se concentre sur le développement d'un projet de lotissement ou de construction, et étant bien entendu que la condition de transfert particulière s'applique à l'encontre du transfert, au sens du deuxième alinéa, de biens immobiliers dans le projet de lotissement ou de construction ;

4° si le transfert se fait à une organisation de logement social, au Fonds d'Investissement pour la Politique terrienne et du Logement pour le Brabant flamand, stipulé à l'article 16 du décret du 25 juin 1992 portant diverses dispositions d'accompagnement du budget 1992, ou une administration publique, stipulée à l'article 33, § 1^{er}, alinéa premier du Code flamand du logement.

La condition particulière de transfert est échue, définitivement et sans pouvoir être renouvelée, après vingt ans à partir du moment où le transfert initial soumis à la condition s'est vu décerner une date fixe.

La condition particulière de transfert est également échue en ce qui concerne les terrains qui ne seront pas repris dans la catégorie de désignation de zone « habitat » en vertu d'un plan d'affectation du sol provisoirement déterminé ou accepté. »

d) Le champ d'application élargi

« Article 5.3.1

La condition de transfert particulière, stipulée au titre 2, s'applique également à l'encontre des terrains et des constructions érigées sur ceux-ci dans les zones qui satisfont aux deux conditions reprises ci-après :

1° ils font l'objet d'une différence, d'une réforme ou d'un remplacement planologique de l'article 8, § 2, du plan régional Halle-Vilvorde-Asse, attribué ou introduit dans le cadre d'un plan de destination provisoirement fixé ou accepté à partir de la date d'entrée en vigueur de ce décret, étant bien entendu que le plan de destination doit autoriser davantage de niveaux que ce n'était le cas avant l'entrée en vigueur de ce plan de destination ;

2° au moment de la signature de l'acte de transfert sous seing privé, ils sont situés dans les communes cibles qui sont présentes sur la liste la plus récente publiée au *Moniteur Belge*, stipulée à l'article 5.1.1, étant bien entendu que l'acte de transfert sous seing privé est considéré comme étant signé six mois avant l'obtention d'une date fixe pour l'application de cette disposition, si plus de six mois se sont écoulés entre la date de la signature et la date de l'obtention d'une date fixe.

Les autorités planificatrices peuvent déroger d'une manière motivée au principe, stipulé à l'alinéa premier, pour autant qu'elles démontrent que les possibilités d'application de l'article 5.1.1 sont suffisamment importantes pour satisfaire aux besoins de logement endogènes. S'il s'agit d'une initiative de plan du niveau communal ou provincial, les autorités planificatrices cherchent alors à recueillir l'avis contraignant à propos de cette dérogation des autorités de contrôle qui doivent approuver le plan de destination définitivement fixé ou accepté. Le jugement contraignant est fixé par écrit et rendu au plus tard lors de l'assemblée plénière. Si le jugement contraignant n'est pas rendu au moment opportun, les autorités de contrôle sont considérées comme ayant rendu un avis négatif. »

e) Application facultative

« Article 5.3.3

§ 1^{er}. **Sur la base d'un règlement communal, un plan de destination ou un permis de lotir peut déclarer la condition de transfert particulière, stipulée au titre 2, également d'application à l'encontre des terrains et des constructions érigées sur ceux-ci dans des (parties de) zones délimitées par le plan de destination, respectivement dans des (parties de) lotissements.**

Dans le cas, stipulé à l'alinéa premier, la condition de transfert particulière s'applique uniquement si et pour autant que la commune soit reprise sur la liste la plus récente publiée au *Moniteur Belge* au moment de la signature de l'acte de transfert sous seing privé, liste stipulée à l'article 5.1.1, étant bien entendu que l'acte de transfert sous seing privé est considéré comme étant signé six mois avant l'obtention d'une date fixe pour l'application de cette disposition, si plus de six mois se sont écoulés entre la date de signature et la date de l'obtention d'une date fixe.

L'application de cet article n'a jamais pour conséquence que la condition de transfert particulière dans une commune s'applique sur une superficie supérieure de 10 % à la superficie communale totale existante au 1^{er} sept. 2009 de zones habitables et de zones d'extension d'habitat.

§ 2. Les dispositions du § 1^{er} seront évaluées après trois ans par le Gouvernement. Le rapport d'évaluation sera soumis au Parlement flamand à titre d'information. »

2.6 LIVRE 6 - DEGATS EN CAPITAL DES ASPECTS DE LA POLITIQUE FONCIERE

Dans le cadre de cette note, nous ne décrivons pas spécifiquement cette mesure car elle ne s'applique que dans les cas suivants :

« 1° d'un plan d'exécution spatial régional, provincial et communal qui transforme une zone ressortant de la catégorie « agriculture » en une zone ressortant de la catégorie de zones « réserve et nature », « forêt » ou « autre espace vert » ;
2° d'un plan d'aménagement qui transforme une zone agraire en une zone verte, une forêt ou un parc. »

2.7 LIVRE 7 - DISPOSITIONS FINALES

Cette partie fixe la méthode d'évaluation du décret :

« Article 7.1.1 - Le Gouvernement soumet ce décret à une évaluation scientifique, conformément à une méthodologie déterminée à l'avance.

L'évaluation examine en particulier l'efficacité du règlement tarifaire, stipulé à l'article 3.2.5, § 1^{er}, deuxième alinéa, et la garantie de l'offre de logement moyen et social.

Les conclusions de l'évaluation sont fixées dans un rapport, qui comprend également des recommandations de politique en ce qui concerne des instruments potentiellement nouveaux ou adaptés pour la réalisation d'une offre de logement moyen. Le rapport sera remis au Parlement flamand en 2014. »

Ensuite est fournie la liste des modifications qui s'imposent dans différents textes législatifs :

- Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe,
- Code de l'impôt sur les revenus 1992,
- Code flamand du logement,
- Décret d'aménagement du territoire, Décret de 2002 sur les projets de rénovation urbaine,
- Décret de 2006 sur la « *Vlaamse grondenbank* »,
- Arrêté du Gouvernement flamand de 2008 fixant les modalités relatives à la forme et au contenu des plans d'exécution spatiaux,
- ...

3. SYNTHÈSE

Avec le décret de politique foncière, la Flandre a donc achevé un cycle lui ayant permis d'adopter successivement...

- un document d'orientation : le schéma régional d'aménagement spatial

... suivi et complété de décrets

- sur l'aménagement du territoire
- sur le logement
- sur la politique foncière

La situation en Flandre est différente de celle qui prévaut en Région wallonne. Notamment parce que, dans les faits, la politique flamande peut être qualifiée de plus dirigiste que la nôtre et plus « structurante », imposant la déclinaison des objectifs et outils régionaux aux autres niveaux de pouvoir. La politique régionale s'applique cependant dans un cadre de subsidiarité.

Le décret de politique foncière et immobilière s'inscrit dans cette logique.

Le texte législatif définit comme suit l'objectif général de cette politique « sectorielle » :

« Article 2.1.1 - En collaboration avec les provinces et communes, la Région mène une politique foncière et immobilière qui se traduit par le pilotage, la coordination, le développement et la mise en oeuvre de stratégies et d'instruments de politique spatiale et sectorielle afin de faciliter, encourager, promouvoir et le cas échéant corriger le marché foncier et immobilier.

Dans le cadre du développement et de la mise en oeuvre de la politique foncière et immobilière, les autorités provinciales, régionales et communales visent à définir des objectifs d'intérêt général et à orienter et faciliter la réalisation de ces objectifs. Une intervention publique directe sur le marché foncier et immobilier se justifie toutefois et s'avère même nécessaire lorsque des acteurs privés ne sont pas en mesure, ou du moins pas seuls, à atteindre les objectifs publics poursuivis, ou lorsque cela s'avère nécessaire pour offrir des chances égales à des groupes sociaux vulnérables pour participer librement à ce marché. Une telle intervention publique directe se justifie également lorsque l'intervention des autorités publiques à l'égard d'initiatives privées comporte manifestement des avantages sociaux économiques, financiers, spatiaux ou environnementaux ou une diminution des coûts. »

Le décret met en oeuvre des mesures **incitatives** et **contraignantes** imposées aux institutions et organismes **publics ou semi-publics ainsi qu'aux organes de droit privé**.

Il traite avant tout des zones d'habitat et des besoins en logement. Un peu seulement des zones agricoles.

A la lecture du décret, on note que **les communes sont fortement impliquées** : la charge et la responsabilité qui leur incombe via ce décret peut être qualifiée d'importante.

En schématisant, on dira que le texte contient **deux blocs de mesures** : d'une part, des stimuli fiscaux pour organiser énergiquement la diminution des parcelles d'habitat et des logements jugés insuffisamment exploités au regard des besoins sociétaux et, d'autre part, la mise à disposition de plus de logements, sociaux mais aussi moyens.

Concernant ce deuxième point – qui est la partie la plus innovante - le décret organise la manière de concrétiser les objectifs chiffrés régionaux de création de logements sociaux et moyens durant la période 2009-2020 (65.000 unités supplémentaires). **Il impose notamment à tous les projets d'aménagement spatial en zone d'habitat – sauf exceptions – une obligation de contribution à l'effort collectif**. C'est assurément une évolution importante tant en termes de droit du foncier que du droit de l'aménagement du territoire. **Le décret innove également** en accordant à une catégorie de personnes, via la mesure « habiter dans sa région », un **droit de « réquisition »** sur des parcelles situées là où elles sont domiciliées.

Ce décret n'aborde cependant pas d'autres outils intimement liés à la question foncière, à savoir, par exemples : les outils et moyens de modification d'affectation du sol (ou à peine et indirectement, via les mesures compensatoires de dégâts en capital), la mise en oeuvre d'autres instruments permettant une gestion foncière de la part des autorités publiques (droit d'expropriation, de préemption, d'achat...), etc. Pour une connaissance des pratiques en cours en Flandre à ces sujets, il faudra notamment analyser le contenu des codes de l'aménagement du territoire et du logement.

Le décret a fait l'objet de critique et même de rejet avant son adoption, en particulier du secteur de la promotion/construction¹⁷.

Avant de procéder dans les mois qui viennent à une analyse critique du contenu du décret et des outils fonciers et fiscaux présents dans d'autres normes (code du logement, code d'aménagement du territoire, lois fiscales...), force est de constater dès maintenant que le

¹⁷ <http://www.betalbaar-wonen.be/>. La page d'accueil de ce site est sans équivoque avec le titre suivant : « Ja voor betaalbaar wonen. Nee tegen het Grond- en pandendecreet ». Il est notamment piloté par la Vlaamse confédératie Bouw » et la « Beroepsvereniging van de Vastgoedsector ».

Gouvernement flamand a fait preuve de courage politique en adoptant son décret de politique foncière et immobilière.

ANNEXE 4 - L'IMPOSITION DE LOGEMENTS SOCIAUX DANS LA LOI FRANÇAISE SRU

Table des matières

1. GENERALITES.....	96
2. LE MECANISME JURIDIQUE DE L'OBLIGATION	97
2.1 LA SERVITUDE INITIALE DE LOGEMENT SOCIAL	97
2.1.1 <i>Le projet de loi de 2005</i>	97
2.1.2 <i>La loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement</i>	97
2.1.2.1 La servitude proprement dite.....	97
2.1.2.2 Le droit de délaissement.....	98
2.2 LA DELOCALISATION DE LA SERVITUDE DE LOGEMENT SOCIAL DANS LE PLU	99
3. LES QUESTIONNEMENTS JURIDIQUES POSES PAR LE NOUVEAU CONTENU DES PLU..	101
3.1 LE RESPECT DE L'OBJECTIF DE MIXITE SOCIALE	101
4. RETOURS D'EXPERIENCE DU MECANISME D'IMPOSITION DE LOGEMENTS SOCIAUX DANS LE PLU.....	104
4.1 LA DIVERSITE DES OBLIGATIONS CONTENUES DANS LES PLU	104
4.1.1 <i>Paris</i>	104
4.1.2 <i>Nanterre</i>	105
4.1.3 <i>Montpellier</i>	106
4.2 LES PRATIQUES AU-DELA DES TEXTES.....	107
4.2.1 <i>Antibes-Juan-les-Pins</i>	107
4.2.2 <i>Bouc-Bel-Air (Bouches du Rhône)</i>	108
5. CONCLUSIONS.....	109

ANNEXE 4 - L'IMPOSITION DE LOGEMENTS SOCIAUX DANS LA LOI FRANÇAISE SRU

La présente annexe examine l'obligation de construire des logements sociaux à l'occasion de la réalisation des programmes de logements imposée à l'occasion de la délivrance de permis de construire relatif à un programme immobilier en droit français.

1. GENERALITES

La loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (JO du 27 mars 2009) est la toute dernière née d'une série de réformes en faveur du logement social, dont les origines remontent aux années 1950.

C'est en effet à cette époque que, pour remédier au manque de logements sociaux, l'Etat entreprendra la construction massive de grands ensembles immobiliers qui, pendant une vingtaine d'années, resteront des modèles de mixité sociale. Les années 70 marqueront le désenchantement vis-à-vis de ces barres d'immeubles défraîchies, construites à bas prix dans des banlieues lointaines.

A partir des années 70, les politiques publiques en faveur de l'accès à la propriété privée sonneront le glas de la construction de nouveaux logements sociaux, à la faveur toutefois de la réhabilitation d'une partie du parc existant. Ce n'est qu'à la fin des années 90, en même temps que se posera la question de la destruction du patrimoine immobilier non réhabilité, que se posera celle de la relance de la construction de nouveaux logements sociaux¹.

C'est dans ce contexte qu'interviendront les premières réformes visant à insuffler une nouvelle dynamique de construction avec tout d'abord la loi Besson de 1990, qui instaurera notamment un quota de 20 % de logement sociaux pour certaines communes, et, un an plus tard, la loi d'Orientation pour la Ville, qui imposera en particulier, au niveau intercommunal, la réalisation d'un Plan local de l'habitat visant à répondre aux besoins en logement et à favoriser la mixité sociale. Mais la loi Besson sera peu appliquée, de nombreuses communes préférant payer des amendes plutôt que de mettre en œuvre, sur leur territoire, le principe de mixité sociale.

Afin de remédier à la crise du logement social, la loi la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) reprendra à son compte l'objectif de mixité sociale, dont la nécessité, au-delà des différents clivages politiques ne sera plus remise en cause, ni par la loi n° 2003-710 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003, ni par la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 relative à l'urbanisme et l'habitat, ni par la loi 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, ni par l'ordonnance n° 2005-1566 du 15 décembre 2005 relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux, ni par la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (ENL), ni par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures relatives à la cohésion sociale, ni enfin par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

Dans la variété des outils mis en place pour que devienne effectif le droit au logement, nous nous proposons d'examiner une disposition particulière, créée par la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement -et modifiée par la suite- visant à permettre

¹ C. LEVRON, La loi SRU : une loi en péril, Controverses et difficultés d'application, mémoire Univ. Paris X, 2006-2007, 57 p. (http://www.memoireonline.com/05/08/1128/m_la-loi-SRU-une-loi-en-peril28.html)

aux communes d'imposer, par le biais de leur plan local d'urbanisme, la réalisation de logements sociaux à l'occasion de la réalisation de programmes de logements.

2. LE MECANISME JURIDIQUE DE L'OBLIGATION

2.1 LA SERVITUDE INITIALE DE LOGEMENT SOCIAL

2.1.1 Le projet de loi de 2005

L'article L. 123-2 du Code de l'urbanisme, avant la réforme de 2006, permettait déjà d'instituer, dans les zones urbaines uniquement, trois types de servitudes d'urbanisme :

- la première permettait d'attendre, en gelant les constructions, l'approbation par la commune d'un « projet d'aménagement global » ;
- la deuxième permettait de réserver des emplacements pour la réalisation de logements dans le respect des objectifs de mixité sociale ;
- la troisième constituait une sorte de pré-emplacement réservé pour la localisation et les caractéristiques des voies, ouvrages publics, installations d'intérêt général et espaces verts.

Lors de la présentation du projet de loi², en octobre 2005, la question des secteurs avec pourcentages minimums de logements sociaux ou intermédiaires dans les plans locaux d'urbanisme – ci-après PLU - a été abordée de la manière suivante :

« Les III à VI ont pour objet de permettre aux communes d'imposer par le biais de leur PLU la réalisation de logements locatifs sociaux ou intermédiaires lors de la réalisation de programmes de logements. Il est proposé de modifier à cette fin l'article L. 123-2 du code de l'urbanisme.

L'article L. 123-2 permet d'ores et déjà aux PLU et aux anciens POS d'imposer sur certains terrains la réalisation de programmes de logements qu'ils déterminent. Le projet de loi maintient cette faculté et propose en outre de permettre aux communes de délimiter des secteurs dans lesquels elles pourront, à l'occasion d'un projet de construction de logements, imposer la réalisation d'un pourcentage minimum de logements locatifs sociaux comme de logements locatifs intermédiaires. Comme dans les dispositions existantes, cette contrainte imposée aux propriétaires est assortie d'un droit de délaissement. Il est toutefois proposé de modifier les conditions d'exercice de ce droit, pour tenir compte de la spécificité de la contrainte faite aux propriétaires qui est de nature différente de celle d'un emplacement réservé ordinaire, puisqu'elle ne limite pas la constructibilité du terrain ».

2.1.2 La loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement

2.1.2.1 La servitude proprement dite

Entérinant ces propositions, la loi de 2006 a donc offert aux communes la possibilité de délimiter des secteurs dans lesquels elles peuvent, à l'occasion d'un projet de construction de logements, imposer la réalisation d'un pourcentage minimum de logements locatifs. Les mécanismes sont en outre étendus aux zones à urbaniser.

² Projet de loi portant engagement national pour le logement,, n° 57, Sénat, Session ordinaire de 2005-2006, Annexe au procès-verbal de la séance du 27 octobre 2005.

L'article L. 123-2 du Code de l'urbanisme se présentait comme suit dans la loi du 13 juillet 2006 :

« Dans les zones urbaines ou à urbaniser, le plan local d'urbanisme peut instituer des servitudes consistant :

«d) À délimiter des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme doit être affecté à des catégories de logements locatifs qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale. »

La circulaire UHC/DH/ n° 2006-68 du 11 septembre 2006 relative à la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement est laconique sur le sujet :

« L'article 4, III, 1°, étend aux zones à urbaniser l'institution des servitudes de l'article L. 123-2 du code de l'urbanisme, jusqu'ici réservées aux zones urbaines.

Le 2° crée une nouvelle catégorie de servitude en insérant dans cet article un d permettant aux communes de délimiter des secteurs où, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme devra être affecté à des catégories de logements locatifs, notamment sociaux. En contrepartie de cette servitude, le V de l'article 4 instaure sur ces secteurs un droit de délaissement particulier.

Ces dispositions sont d'application immédiate ».

Ainsi que l'énonce un auteur, ce quatrième élément de l'article L. 123-2 se distingue de la deuxième servitude « programme de logements » de ce même article, dans la mesure où il ne s'agit pas de réserver un emplacement déterminé, mais d'identifier un secteur au sein du territoire communal ; par ailleurs, seule une fraction du programme de logements doit obéir aux contraintes fixées par le PLU. Cette servitude porte atteinte au droit de propriété, comme toute servitude administrative, de manière limitée. En effet, le propriétaire du terrain grevé peut réaliser lui-même sur le terrain, le programme de logements ; simplement, il doit tenir compte de la contrainte imposant de respecter un certain pourcentage de catégories déterminées de logements locatifs. Par ailleurs, il peut toujours réaliser librement des constructions à usage autre que de logement, en fonction du règlement de la zone³.

2.1.2.2 Le droit de délaissement

En contrepartie de cette possibilité d'imposer la servitude de logement social, un droit de délaissement avait été ouvert aux propriétaires concernés, leur permettant de demander à la commune d'acquérir leur bien, à défaut de quoi l'obligation ne s'appliquait plus.

Il avait donc été rajouté un article L. 230-4-1 au Code de l'urbanisme :

« Art. L. 230-4-1. - Dans le cas des terrains situés dans les secteurs mentionnés au d de l'article L. 123-2, les obligations relatives aux conditions de réalisation de programmes de logements ne sont plus opposables aux demandes de permis de construire qui sont déposées dans un délai de deux ans à compter de la date à laquelle la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent a notifié au propriétaire sa décision de ne pas procéder à l'acquisition, ou à compter de la date d'expiration du délai de six mois mentionné à l'article L. 230-3, si la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale n'a pas fait connaître sa décision dans ce délai. »

L'argumentation juridique utilisée par le Gouvernement à l'appui de cette disposition reposait, au moment du débat sur le projet de loi ENL, sur l'idée qu'en l'absence de droit de délaissement, l'obligation de réaliser des logements sociaux dans les programmes de

³ J. TREMEAU, L'urbanisme au service du logement, AJDA 2009 p. 1291.

logements ouvrirait aux propriétaires un droit à indemnisation⁴.

La doctrine s'était étonnée du raisonnement. Et de rappeler que « *la Cour de Strasbourg, qui reconnaît aux Etats une large marge d'appréciation pour mener leur politique d'urbanisme et limiter l'exercice du droit de propriété, ne sanctionne que les ruptures flagrantes de l'équilibre entre le but d'intérêt général et l'atteinte à la propriété : seule une « charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'intérêt général poursuivi » (terminologie reprise dans l'arrêt Bitouzet du 3 juillet 1998) peut constituer une violation de l'article 1er du premier protocole, ce qui ne nous paraît pas le cas en l'espèce. En outre, il paraît extrêmement douteux qu'à supposer même que la Cour reconnaisse dans la servitude de logements locatifs une rupture d'équilibre indemnisable, le montant alloué soit plus important que le coût effectif du droit de délaissement* »⁵.

La commission des affaires économiques du Sénat⁶, de même que la commission des lois⁷ étaient déjà, à l'époque, réservées sur cette analyse juridique. Elles avaient toutefois jugé opportun, pour sécuriser complètement les maires, de leur laisser le choix d'instituer ou non ce droit de délaissement, la solution finalement retenue en séance ayant été celle de la généralisation du droit de délaissement⁸.

Le propriétaire pouvait donc mettre la commune en demeure d'acquérir son bien, et si la commune ne se portait pas acquéreur, le propriétaire disposait d'un délai de deux ans pour déposer un permis de construire, la servitude étant inopposable pendant une durée de deux ans aux demandes de permis de construire⁹.

Selon le rapport de 2008 de M. D. Braye, fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat¹⁰, sur le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, le bilan de l'utilisation du d) de l'article L. 123-2 du code de l'urbanisme s'est avéré décevant, cette disposition ayant été peu utilisée par les communes notamment du fait de l'existence de ce droit de délaissement, qui freinait les maires.

2.2 LA DELOCALISATION DE LA SERVITUDE DE LOGEMENT SOCIAL DANS LE PLU

La loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion va donc supprimer la servitude en question et le droit de délaissement allant de pair, tout en conservant la possibilité pour les communes de délimiter dans le cadre des PLU des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme doit être affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale.

Lors des discussions du projet de loi portant engagement national pour le logement, le

⁴ S'appuyant sur un avis du Conseil d'Etat (J. TREMEAU, o.c., p. 1291).

⁵ F. HAUMONT, La servitude de logement social plus lourde que celle d'environnement ?, AJDA, Paris, 2006 p. 1129, Voyez également Y. JEGOUZO, Vers l'indemnisation des servitudes d'urbanisme ?, AJDA 2006. 625 ; J. TREMEAU, o.c., p. 1291.

⁶ Rapport n°81 (2005-2006) de M. Dominique BRAYE, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 15 novembre 2005.

⁷ Avis n°86 (2005-2006) de M. Pierre JARLIER, fait au nom de la commission des lois, déposé le 16 novembre 2005.

⁸ Art. L. 230-3 C. urb.

⁹ J. TREMEAU, o.c., p. 1291

¹⁰ Sénat, Projet de loi portant engagement national pour le logement, Rapport n°8 (2008-2009) de M. Dominique BRAYE, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 8 octobre 2008.

sénateur D. Braye¹¹ a fait état d'un constat :

« Un premier bilan de l'utilisation du d) de l'article L. 123-2 du code de l'urbanisme » montrant, « semble-t-il, que, depuis 2006, cette disposition a été peu utilisée par les communes notamment, d'après les éléments communiqués à votre rapporteur, du fait de l'existence de ce droit de délaissement, qui freine les maires.

C'est pourquoi, poursuivant toujours l'objectif de leur donner les outils les plus efficaces possibles, votre commission propose, par un amendement portant article additionnel après l'article 9, de supprimer le droit de délaissement. Cette suppression aligne, en conséquence, l'obligation de construire des logements sociaux à l'intérieur d'un programme de logements sur les autres dispositions du code de l'urbanisme qui ne prévoient pas de droit de délaissement, par exemple la fixation des coefficients d'occupation des sols¹², alors que ceci peut potentiellement affecter la valeur des terrains de manière plus importante.

Dans le cas du d) de l'article L. 123-2, le propriétaire peut en effet toujours, s'il le souhaite, affecter son terrain à une autre destination que le logement. En outre, la construction de logements sociaux peut, le cas échéant, entraîner une majoration du coefficient d'occupation des sols ».

Du coup, la faculté ouverte aux collectivités est transféré à l'article L. 123-1 du Code de l'urbanisme relatifs aux plans locaux d'urbanisme. Désormais :

« Les PLU peuvent :

(...)

16° Délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme doit être affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale ».

De fait, pour la doctrine, cette « délocalisation » n'est pas anodine. Pour certains auteurs, « la seule garantie désormais attachée à la servitude « quotas de logements déterminés » consistera dans un hypothétique engagement de la responsabilité sans faute de l'administration (CE, Sect., 3 juillet 1998, Bitouzet, Lebon, p. 288). »¹³.

Le décret du 22 mars 2010 apporte peu d'éclaircissement pour le moment à la mise en œuvre concrète de la disposition. L'article R. 123-12, 4°, f) du Code de l'urbanisme précise simplement que les documents graphiques font apparaître, s'il y a lieu, « les secteurs ou, en application du 16° de l'article L. 123-1, un pourcentage des programmes de logements doit être affecté à des catégories de logement en précisant ce pourcentage et les catégories prévues ».

En outre, le nouveau décret prévoit également que « lorsque la demande de permis de construire porte sur des constructions situées dans un emplacement réservé à la réalisation d'un programme de logements en application du b de l'article L. 123-2 ou dans un secteur délimité en application du d du même article dans sa rédaction antérieure à la loi n°2009-

¹¹ Rapport n°8 (2008-2009) de M. Dominique BRAYE, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 8 octobre 2008 sur le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion

¹² On rappellera que l'article L. 160-5 du code de l'urbanisme précise que « n'ouvrent droit à aucune indemnité les servitudes instituées par application du présent code en matière de voirie, d'hygiène et d'esthétique ou pour d'autres objets et concernant, notamment, l'utilisation du sol, la hauteur des constructions, la proportion des surfaces bâties et non bâties dans chaque propriété, l'interdiction de construire dans certaines zones et en bordure de certaines voies, la répartition des immeubles entre diverses zones. »

¹³ E. CARPENTIER, L'essentiel, Droit de l'immobilier et urbanisme, 1 juin 2009 n°6, p. 3.

323 du 25 mars 2009 ou en application du 16° de l'article L. 123-1, le dossier de la demande est complété par un tableau indiquant la surface de plancher hors oeuvre nette des logements créés correspondant aux catégories de logements dont la construction sur le terrain est imposée par le plan local d'urbanisme ou le document d'urbanisme en tenant lieu (art. R 431-16-1 C. urb.) ».

3. LES QUESTIONNEMENTS JURIDIQUES POSES PAR LE NOUVEAU CONTENU DES PLU

3.1 LE RESPECT DE L'OBJECTIF DE MIXITE SOCIALE

Alors que la loi portant engagement national pour le logement de 2006 parlait de « logements locatifs », la loi de mobilisation pour le logement de 2009 vise désormais, de manière plus générale la possibilité d'imposer « des catégories de logements ». Il a en effet été fait remarquer, lors des débats parlementaires¹⁴, que « *l'obstacle à l'accession à la propriété dans les zones chères est le même que pour le locatif social : le prix du foncier* ». Un amendement du groupe socialiste a donc proposé que l'on puisse imposer dans les secteurs délimités au PLU, un pourcentage de logements en accession sociale à la propriété en complément (et non pas en substitution) du locatif social.

Sont donc désormais visés non seulement les logements locatifs sociaux mais également les logements en accession sociale à la propriété. Comme dans la loi portant engagement national pour le logement, les critères de construction doivent être définis en relation avec la poursuite d'un objectif : la mixité sociale.

La notion de « mixité sociale » est une notion difficile à circonscrire. Du point de vue sociologique, la mixité évoque une situation de coexistence entre des individus dotés de caractéristiques sociales différentes. Le dictionnaire critique de l'habitat et du logement en donne la définition suivante : « *On désigne par mixité sociale l'objectif d'une politique sociale visant, par l'élaboration des programmes de logement notamment, à faire coexister différentes classes sociales au sein d'une même unité urbaine* »¹⁵.

La mixité sociale et urbaine est, depuis la loi du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, la norme à promouvoir, face à des situations de ségrégation au sein des agglomérations¹⁶. Depuis la loi SRU¹⁷, l'article L. 121-1 du Code de l'urbanisme, pose de façon explicite « *la diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat (...)* »¹⁸, au sein des schémas de cohérence territoriale, des plans locaux d'urbanisme et des cartes communales, dans le respect des objectifs de développement durable.

La loi SRU s'était fixé trois objectifs : relancer le logement social afin de résoudre la crise, réduire le logement insalubre, mais surtout concrétiser, par le biais du fameux article 55,

¹⁴ Sous amendement à l'amendement n° 64 de la Commission des Affaires économiques (article additionnel après l'article 9), projet de loi, logement, n°645, 17 octobre 2008 (n°497 (2007-2008), 8, 10, 11).

¹⁵ J. BRUN, M. SEGAUD, J.-C. DRIANT, Dictionnaire critique de l'habitat et du logement, Paris, 2003.

¹⁶ F. ZITOUNI, La mesure de la mixité dans les politiques urbaines, AJDA 2003, p. 1807.

¹⁷ Dans sa version initiale, l'art. 4 de la loi SRU était rédigé de la manière suivante : Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer : 2° La diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, notamment commerciales, d'activités sportives ou culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics, en tenant compte en particulier de l'équilibre entre emploi et habitat ainsi que des moyens de transport et de la gestion des eaux ;

¹⁸ Art. L.121-1 C. urb.

l'objectif de mixité sociale à travers l'obligation faite aux communes urbaines de construire des logements sociaux à hauteur de 20 % du nombre de résidences principales présentes sur leur territoire¹⁹. Le Conseil Constitutionnel a d'ailleurs eu l'occasion de valider cet objectif en considérant que « l'obligation de création de logements sociaux mise à la charge des communes est définie avec précision quant à son objet et à sa portée et n'a pas pour conséquence d'entraver leur libre administration »²⁰.

A l'époque, l'obligation mentionnée à l'article L. 302-5 du Code de la construction et de l'habitation, concerne toutes les communes de plus de 1500 habitants en Ile de France et de plus de 3500 habitants dans les autres régions, incluses dans des agglomérations de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants²¹.

La loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures relatives à la cohésion sociale étendra l'obligation à l'ensemble des villes des agglomérations de plus de 50 000 habitants²².

La définition des logements devant être comptabilisés dans le décompte fut également l'objet d'un vaste débat au moment de la loi SRU. A l'époque, il a été choisi d'exclure de la catégorie des logements sociaux aussi bien l'accession à la propriété que les logements intermédiaires dont le niveau de loyer était jugé trop élevé pour les ménages modestes. Etaient donc concernés tous les logements des organismes d'HLM (hors parc intermédiaire) et tous les logements conventionnés appartenant à d'autres bailleurs²³.

Depuis, la définition des logements sociaux a été élargie avec notamment le comptage des lits dans les foyers d'hébergement²⁴.

¹⁹ J.C. DRIANT, L'obligation des 20 % de logements sociaux dans les communes urbaines », Etudes foncières, n°91, mai-juin 2001, p. 28-29.

²⁰ Conseil constitutionnel, 7 déc. 2000 - Décision n° 2000-436 DC, Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (Journal officiel du 14 décembre 2000, p. 19840).

²¹ Art. L 302-5 CCH, alinéa 1, modifié par la loi : « Les dispositions de la présente section s'appliquent aux communes dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Ile-de-France et 3 500 habitants dans les autres régions qui sont comprises, au sens du recensement général de la population, dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, et dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1er janvier de l'année précédente, moins de 20 % des résidences principales. En sont exemptées les communes comprises dans une agglomération dont le nombre d'habitants a décliné entre les deux derniers recensements de la population et qui appartiennent à une communauté urbaine, une communauté d'agglomération ou une communauté de communes compétentes en matière de programme local de l'habitat, dès lors que celui-ci a été adopté ».

²² Art. L 302-5 CCH, alinéa 2 : « A compter du 1er janvier 2008, ces dispositions s'appliquent également, dans les conditions prévues au premier alinéa, aux communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Ile-de-France et à 3 500 habitants dans les autres régions et dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1er janvier de l'année précédente, moins de 20 % des résidences principales. Le prélèvement prévu à l'article L. 302-7 est opéré à compter du 1er janvier 2014 ».

²³ J.C. DRIANT, op.cit., p. 28-29.

²⁴ Art. L. 302-5, al. 4, CCH. : « Les logements locatifs sociaux retenus pour l'application du présent article sont :

1° Les logements locatifs appartenant aux organismes d'habitation à loyer modéré, à l'exception, en métropole, de ceux construits, ou acquis et améliorés à compter du 5 janvier 1977 et ne faisant pas l'objet d'une convention définie à l'article L. 351-2 ;

2° Les autres logements conventionnés dans les conditions définies à l'article L. 351-2 et dont l'accès est soumis à des conditions de ressources ;

La loi SRU avait également prévu que le comptage des logements sociaux serait effectué sur la base d'un inventaire obligatoirement fourni par les personnes morales, propriétaires ou gestionnaires de logements sociaux²⁵. Une fois l'inventaire établi, le préfet communique à chaque commune l'inventaire la concernant²⁶ et engage une procédure contradictoire, la commune disposant d'un délai de deux mois pour faire valoir ses observations²⁷. Le nombre de logements retenus est alors notifié par le préfet avant le 31 décembre.

La loi SRU avait prévu des pénalités forfaitaires pour les communes n'ayant pas suffisamment de logements sociaux²⁸. Ces pénalités, invalidées par le Conseil Constitutionnel, ont été réintroduites par la loi MURCEF du 11 décembre 2001²⁹ et figurent désormais à l'article L. 302-9-1 du Code de la construction et de l'habitation³⁰. Cette disposition permet au préfet de rappeler à l'ordre les communes qui n'auraient pas atteint leurs objectifs triennaux en matière de logement sociaux en prononçant, par arrêté, la carence de la commune³¹.

Manifestement, certains préfets n'hésitent pas jouer de leurs armes. C. LEVRON rapporte ce qui suit :

« Le préfet du Val d'Oise n'a pas hésité à renforcer les sanctions à l'encontre des villes, sous la barre des 20 %. En 2006, il a ainsi obligé onze communes sur les vingt-huit en déficit de logements sociaux, à payer une amende du double de ce qui était prévu. La loi autorise en effet le préfet à prendre un arrêté de carence à l'encontre des municipalités qui ne remplissent pas les objectifs. Et l'amende peut être majorée de 100 % pour les villes n'ayant rien construit dans les trois années prévues par le plan. Face à ces sanctions, le vice président de l'UMP du Conseil gé-

3° Les logements appartenant aux sociétés d'économie mixte des départements d'outre-mer, les logements appartenant à l'Entreprise minière et chimique et aux sociétés à participation majoritaire de l'Entreprise minière et chimique, les logements appartenant aux houillères de bassin, aux sociétés à participation majoritaire des houillères de bassin ainsi qu'aux sociétés à participation majoritaire des Charbonnages de France et à l'établissement public de gestion immobilière du Nord - Pas-de-Calais ;

4° Les logements ou les lits des logements-foyers de personnes âgées, de personnes handicapées, de jeunes travailleurs, de travailleurs migrants et des logements-foyers dénommés résidences sociales, conventionnés dans les conditions définies à l'article L. 351-2 ainsi que les places des centres d'hébergement et de réinsertion sociale visées à l'article L. 345-1 du code de l'action sociale et des familles. Les lits des logements-foyers et les places des centres d'hébergement et de réinsertion sociale sont pris en compte dans des conditions fixées par décret. Dans les foyers d'hébergement et les foyers de vie destinés aux personnes handicapées mentales, les chambres occupées par ces personnes sont comptabilisées comme autant de logements locatifs sociaux dès lors qu'elles disposent d'un élément de vie indépendante défini par décret.

Sont décomptés, pendant une période de cinq ans à l'expiration de la convention visée à l'article L. 351-2, les logements dont la convention est venue à échéance.

Sont considérés comme logements locatifs sociaux au sens du troisième alinéa ceux financés par l'Etat ou les collectivités locales occupés à titre gratuit, à l'exception des logements de fonction, ou donnés à leur occupant ou acquis par d'anciens supplétifs de l'armée française en Algérie ou assimilés, grâce à une subvention accordée par l'Etat au titre des lois d'indemnisation les concernant».

²⁵ Art. L. 302-6 CCH et R. 302-28 et R. 302-29 CCH.

²⁶ Art. L. 302-6 CCH.

²⁷ Circulaire n°2002-29 du 29 avril 2002

²⁸ Les pénalités étaient d'un montant de 152 euros par logement manquant sachant que pour les communes ayant un potentiel fiscal supérieur à 762 € le prélèvement était égal à 20 % du potentiel fiscal par habitant.

²⁹ Loi n°2001-1168 du 11 déc. 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (JO du 12 déc. 2001, p. 19703, art. 24 de la loi).

³⁰ Modifié en 2007.

³¹ Art. L 302-9-1 CCH.. Sur cette question, voyez F. LERIQUE, Mixité sociale, un pouvoir de sanction du préfet, controversé, censuré, puis discrètement rétabli, Etudes Foncières, n°98, juillet-août 2002, p. 17-21.

néral du Val d'Oise et président de l'union des maires du Val d'Oise, a déposé un recours devant le tribunal administratif »³².

Depuis la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, des commissions présidées par le préfet du département sont chargées d'examiner les difficultés rencontrées par les communes³³.

L'ensemble de ces dispositions est donc tourné vers la poursuite de l'objectif de mixité sociale dont il convient plus précisément d'apprécier la portée à travers l'obligation, contenue dans le PLU, d'affecter certaines catégories de logements à l'occasion de la réalisation d'un programme de logement.

4. RETOURS D'EXPERIENCE DU MECANISME D'IMPOSITION DE LOGEMENTS SOCIAUX DANS LE PLU

4.1 LA DIVERSITE DES OBLIGATIONS CONTENUES DANS LES PLU

4.1.1 Paris

Le plan local d'urbanisme de Paris, approuvé en juin 2006, a délimité une vaste zone de déficit en logements sociaux et a contraint les constructeurs qui y édifient des immeubles de plus de 800 m² de plancher (surface hors œuvre nette) d'affecter 25 % de la superficie de plancher à du logement social locatif (en application de l'art. L123-2, d du C. urb.)³⁴.

L'article U.G.2.3., alinéa 1, du règlement du PLU de Paris³⁵ énonce ce qui suit :

Conditions particulières relatives à l'habitation et à la création de logements locatifs sociaux

1. Dans la zone de déficit en logement social délimitée aux documents graphiques du règlement, tout projet entrant dans le champ d'application du permis de construire comportant des surfaces d'habitation doit prévoir d'affecter au logement locatif social au moins 25 % de la surface hors œuvre nette destinée à l'habitation ; cette obligation concerne aussi bien les projets de construction neuve, de restructuration lourde ou de changement de destination, que ces opérations relèvent du permis de construire ou de la déclaration préalable

Ces dispositions ne sont pas applicables si la surface hors œuvre nette d'habitation est inférieure à 800 m².

Lorsqu'un projet fait partie d'une opération d'aménagement (ZAC, lotissement), l'obligation d'affecter 25 % de la surface au logement social s'applique globalement aux surfaces d'habitation prévues dans l'opération.

En cas de division d'un terrain, l'obligation d'affecter 25 % de la surface au logement social s'applique globalement audit terrain.

Les S.H.O.N. d'habitation prises en compte pour déterminer l'obligation imposée dans le présent § 1 n'incluent pas les surfaces complémentaires réalisées, le cas échéant, en application de l'article L. 127-1 du Code de l'urbanisme. De même, ces surfaces complémentaires ne peuvent être prises en compte dans les surfaces de

³² C. LEVRON, o.c., p. 43.

³³ Art. L302-9-1-1 CCH.

³⁴ J.F. TRIBILLON, Assurer l'exercice du droit au logement, Etudes Foncières, n°125, janv.-fév. 2007, p. 6-9.

³⁵ http://www.paris.fr/portail/pratique/portail.lut?page_id=6576

logement social résultant de l'obligation imposée dans le présent § 1. »

Un élu du 14^e arrondissement indiquait en 2006 que « la mise en place dans le futur PLU, d'une obligation de réaliser 25 % de logements sociaux dans les opérations de plus de 1000 m² de SHON a déjà été testée avec succès, notamment dans le 14^{ème} où une opération de ce type a été lancée dès 2001 et a donné lieu à la livraison à l'office public d'aménagement et de construction (OPAC), dans le cadre d'une opération de 22 logements, de 8 logements sociaux. Elle devrait permettre d'augmenter quelque peu l'offre et de diminuer légèrement les prix fonciers »³⁶.

J. CLERC, Conseiller technique logement à la mairie de Paris, relate³⁷ pour sa part qu'il « a rencontré récemment un promoteur privé qui voulait mener une opération de logement dans le 12^{ème} arrondissement. La règle sur cette parcelle était d'assurer la construction de 25 % de logements sociaux. Il avait la liberté de contacter un opérateur social qui travaille avec la Ville ou une SEM de la ville pour négocier les 25 % et pour nous proposer des prix compatibles, environ 3200 ou 3300 € le m². Nous lui avons dit que s'il n'y arrivait pas, il fallait nous le signaler afin que nous lui propositions quelqu'un. Nous élaborons ensemble un plan de financement »³⁸.

4.1.2 Nanterre

En juin 2006, le conseil municipal communiste de Nanterre, déjà pourvue de 53,7 % de logements sociaux, a inscrit dans son PLU le renforcement de la loi SRU en doublant le quota de logements sociaux pour tous les programmes excédant 1200 m² de SHON³⁹.

Le PLU de Nanterre prévoit en son article UAb2 que :

« Sont soumises à conditions particulières :

(...)

2 – Les constructions à usage d'habitation

Dans le secteur instauré au titre de l'article L. 123-2d du Code de l'urbanisme (soit l'ensemble de la zone UA), les opérations de construction neuves et/ou de changement de destination comprenant du logement, devront comporter au moins 40 % de logements sociaux. Lorsque les constructions sont incluses dans une opération d'aménagement (ZAC, lotissement, permis groupé ou valant division...), l'obligation d'affecter 40 % de logements sociaux s'applique de manière globale à l'ensemble des surfaces de logement prévues dans l'opération d'aménagement.*

** Ces dispositions s'appliquent à partir d'une SHON de 1200 m² de logement. »*

Selon un auteur, « cette mesure s'applique essentiellement sur les quartiers qui jusque là étaient peu concernés par le logement social afin de permettre une meilleure homogénéité dans la répartition des HLM dans toute la ville et favoriser le développement de programmes sociaux. Et dans un département des Hauts de Seine où le prix du foncier explose, ce nouveau PLU doit permettre aux classes moyennes et modestes de continuer à se loger sur place »⁴⁰.

³⁶ R. PARIS, Petites misères de la production du logement social, Etudes Foncières, n° 119, janvier-février 2006, p. 23-26.

³⁷ Etudes Foncières, n° 118, novembre-décembre 2005, p. 13.

³⁸ La mixité sociale dans les programmes de logement, dans Etudes Foncières, n° 118, novembre-décembre 2005, p. 12.

³⁹ C. LEVRON, La loi SRU : une loi en péril, Controverses et difficultés d'application, mémoire Univ. Paris X, 2006-2007, p. 43. (http://www.memoireonline.com/05/08/1128/m_la-loi-SRU-une-loi-en-peril28.html)

⁴⁰ C. LEVRON, o.c., p. 43.

4.1.3 Montpellier

De même, la ville de Montpellier – et cela vaut aussi pour les villes de Perpignan et de Béziers -, en s'appuyant sur le nouvel article L. 123, 16°, du Code de l'urbanisme, a imposé dans son PLU un quota de 20 % de logement sociaux à tous les programmes immobiliers excédant 1500 m² de SHON dans certaines zones.

En effet, le PLU de Montpellier prévoit pour la zone 1 U1 et la zone 2 U2 ce qui suit :

Zone 1 U1, Zone 2 U1

5) Conditions particulières relatives à la création de logements sociaux aidés par l'Etat dans les périmètres délimités dans les documents graphiques du règlement :

Dans l'ensemble de la zone, tout projet soumis à permis de construire comportant des surfaces d'habitation doit prévoir d'affecter au logement social aidé par l'Etat au moins 20 % de la surface hors œuvre nette destinée à l'habitation. Lorsqu'un projet fait partie d'une opération d'aménagement (ZAC, lotissement), l'obligation d'affecter 20 % de la surface au logement social s'applique de manière globale à l'ensemble des surfaces d'habitation prévues dans l'opération. De même, en cas de division d'une propriété foncière non soumise à la procédure de lotissement le quota de 20 % de logements sociaux s'applique globalement à l'ensemble des surfaces d'habitation projetées sur l'unité foncière d'origine.

Ces dispositions ne sont pas applicables :

- *si la surface hors œuvre nette d'habitation est inférieure à 1500 m² ;*
- *aux résidences de tourisme.*

Une minoration maximum de 15 m² de la SHON de logement social exigible pourra être tolérée si la typologie des logements et des bâtiments le justifie.

Un urbaniste de Montpellier, M. JAMOT, auteur d'une étude sur la production de logement social sur le territoire de la région de Languedoc-Roussillon⁴¹, rapporte que 28 logements sociaux ont pu être réalisés en plein cœur de Montpellier à l'aide de cette disposition avec une charge foncière consentie par l'aménageur privé de seulement 214 € le m² utile, soit un niveau inférieur à celui pratiqué dans les ZAC publiques. Le même mécanisme a été utilisé dans un lotissement de Maguelonne où l'aménageur privé a cédé 25 charges foncières à l'opérateur de l'agglomération, au prix minoré de 260 € le m² utile. Pour l'urbaniste, « *outre son efficience directe et sa vertu pour les finances publiques, ce mode de production présente l'intérêt de rétroagir sur les valeurs du foncier brut, en laissant aux opérateurs privés, souvent plus convainçants vis-à-vis des propriétaires que les pouvoirs publics, le soin d'infléchir à la baisse le prix des terrains pour tenir compte de cette obligation nouvelle. Au bout du compte, cette pratique apparaît comme une planche de salut pour booster la production sans trop mettre à contribution les collectivités locales déjà fragilisées.* »

M. JAMOT se pose toutefois la question de savoir si les maires auront la volonté d'introduire dans leur PLU, d'une manière suffisamment systématique pour être efficace, des règles imposant la production de logements sociaux.

Pour l'urbaniste, cette orientation semble être un enjeu majeur pour la production à venir :

« elle devrait logiquement guider les nouveaux Programmes Locaux de l'Habitat et par conséquent les PLU qui devront leur être 'compatibles'. Cependant en 2009, ces conditions étaient loin d'être acquises. Les deux tiers des communes étudiées, dont la plupart sont soumises à l'article 55 de la loi SRU, disposaient encore d'un POS, gérant leur développement au coup par coup par le biais de révisions simplifiées. Or,

⁴¹ C. JAMOT, Les freins à la production de logements sociaux en Languedoc-Roussillon, Etudes Foncières, n° 143, janvier-février 2010, p. 43-46.

l'article L. 123.1 (16°) du Code de l'urbanisme, qui permet de fixer des pourcentages de logements sociaux dans les programmes de logement ne s'applique pas aux POS. De fait seules deux communes périurbaines sur les 34 étudiées avaient adopté dans leur PLU des dispositions réglementaires en faveur du logement social. D'autre part, la plupart des élus interrogés se sont montrés circonspects à l'évocation d'une production systématique de logement social, dans tous les lotissements par exemple. Ils privilégient plutôt, 'pour l'intégration', l'implantation de ces logements dans tels tissus constitués (les fameuses 'dents creuses'), ce qui de toute évidence est plus compliqué et potentiellement limité »⁴².

Et l'auteur de conclure que :

« l'évolution des documents d'urbanisme en faveur de la mixité sociale constitue dans les faits un bouleversement des pratiques qui suppose que le logement social se banalise. Elle se heurtera inmanquablement aux résistances des habitants qui devront accepter le logement social dans leur environnement mais aussi à celle des promoteurs et des lotisseurs qui devront l'assimiler comme une contrainte complémentaire. Elle nécessite par conséquent une volonté de régulation forte, une cohérence des politiques locales et des moyens d'ingénierie qui restent à ce jour à développer »⁴³.

4.2 LES PRATIQUES AU-DELA DES TEXTES

A côté des dispositions de nature réglementaire que l'on trouve dans les plans locaux d'urbanisme, il n'est pas rare que des municipalités imposent, sans fondement juridique, une telle obligation dans le cadre d'un rapport de force avec les demandeurs de permis.

On peut citer quelques exemples à cet égard.

4.2.1 Antibes-Juan-les-Pins

La Ville d'Antibes-Juan-les-Pins connaît un déficit important de logements sociaux par rapport aux 20% précités.

Cependant, elle n'a pas encore arrêté son programme de manière précise ni forcément indiqué, dans son PLU, les zones dans lesquelles une imposition de construction de logements sociaux conditionnera l'octroi de permis de construire un programme immobilier.

Elle fait donc part aux investisseurs de ce qui suit :

« le Conseil municipal souhaite que le marché immobilier puisse continuer de se développer sans qu'il soit nécessaire pour la commune de prendre des mesures d'intervention sur le foncier en faisant usage de son droit de préemption sur les terrains, de façon massive, dans le cadre des déclarations d'intention d'aliéner. Telle est la raison pour laquelle la municipalité souhaite voir se réaliser, pour l'ensemble des programmes collectifs du secteur privé une part de logements destinés aux actifs dont le financement s'étendrait du Prêt Locatif Aidé d'intégration au prêt Locatif à usage social et qui représenterait au moins 30 % de chaque projet ».

La Ville suggère donc aux investisseurs « de prévoir désormais une tranche de travaux qui permette de répondre à cette attente ».

La menace à peine voilée de l'exercice du droit de préemption couplée à la crainte ressentie par des développeurs réguliers dans le périmètre de la municipalité a toutes les chances d'être efficace.

⁴² Idem.

⁴³ Idem.

4.2.2 Bouc-Bel-Air (Bouches du Rhône).

La première adjointe à Bouc-Bel-Air indique pour sa part que « *la commune n'a pas attendu la loi du 13 décembre 2000 pour créer des logements sociaux. (...) Nous avons un déficit de 700 logements à réaliser (...). Pour y parvenir nous avons imposé sur des zones urbaines 50 % de logements sociaux* ».

Un aménageur local qui travaille dans les Bouches du Rhône, le Vaucluse et le Var témoigne :

« à partir du moment où il manquait 700 logements à Bouc-Bel-Air, nous savions pertinemment que dans les opérations à venir, on allait nous imposer entre 30 % et 50 % de logement sociaux. Dès que nous savons ce que la collectivité attend de nous, nous commençons à travailler et c'est en fonction des demandes de la mairie et des objectifs de notre clientèle privée que nous pouvons élaborer un programme, en entretenant cette concertation avec les responsables techniques et de l'urbanisme des communes pour établir un programme cohérent mixte avec à la fois du social et des logements privés. C'est la commune qui définit le nombre de logements sociaux qu'elle souhaite sur l'opération ainsi que la taille et leur typologie. La seule difficulté que nous rencontrons au départ est de trouver un bon compromis avec le propriétaire du terrain, car bien entendu, lorsque nous, professionnels, nous vendons de la SHON à un opérateur social, nous savons que nous perdons de l'argent. Il faut alors équilibrer le bilan quelque part et cela se négocie avec le propriétaire. En revanche, ce système a pour effet, dans notre région, de stabiliser depuis quelques temps le coût foncier qui partait dans des sommes où l'on ne maîtrisait rien. A partir du moment où nous avons cette bonne concertation, où nous savons où nous allons, quel type et le nombre de logements sociaux la mairie attend de nous, cette dernière nous indique le bailleur social qu'elle souhaite pour cette opération. Il suffit ensuite de trouver un bon compromis avec cet opérateur social. Nous en avons trouvé un avec qui nous travaillons depuis quelques temps en concertation. Nous lui imposons que notre société vise son permis pour qu'il s'intègre bien dans l'opération globale. Nous essayons de travailler avec son architecte de manière que l'opération mixte social/privé vive bien. Ensuite nous présentons le projet à nos clients privés. Dès que l'on parle social, les gens ont parfois peur. Nous essayons de leur expliquer exactement qui va venir dans ces logements. Nous gardons la majorité dans les ASL⁴⁴ créées pour que les acquéreurs privés puissent toujours prendre des décisions définitives de concert avec le social. Toutes les opérations mixtes que nous avons menées dans la région jusqu'à aujourd'hui se sont déroulées sans problème»⁴⁵.

Monique SALOMON explique également que la mairie a les moyens de faire entendre ses désirs⁴⁶ : « autre exemple intéressant, le propriétaire d'un terrain de 10.000 m² s'est vu proposer par un promoteur un prix démentiel parce que celui-ci pensait pouvoir réaliser 48 logements. Les propriétaires viennent alors nous voir et nous leur faisons comprendre que nous ne pouvons accepter leur projet de 48 logements à cause des accès et à cause de la typologie du terrain. Nous essayons toujours de trouver les bonnes raisons pour refuser la réalisation d'une opération qui ne nous convient pas en densité et surtout qui ne prévoit pas de mixité sociale. Or, ce terrain n'avait pas d'emplacement réservé puisqu'il n'était pas en zone U. Nous leur avons fait part de notre volonté d'étudier ce que nous pouvions faire sur ce terrain. Nous avons contacté d'autres promoteurs et avec l'un d'entre eux, le projet a pu être réalisé avec un lotissement de huit lots et un lot social sur lequel sera réalisé une

⁴⁴ Association syndicale libre.

⁴⁵

⁴⁶ M. SALOMON, La mixité sociale dans les programmes de logement, Etudes Foncières, n° 118, novembre-décembre 2005, p. 12.

opération mêlant du logement social et de l'accession à la propriété. Le propriétaire n'a pas pu vendre la même valeur que celle qui lui était proposée avec le projet de 48 logements. Cela a fait baisser le coût du foncier ».

5. CONCLUSIONS

Il est prématuré de tirer des conclusions claires quant à l'efficacité du mécanisme mis en place suite à l'entrée en vigueur de la loi ENL de 2006. Nous avons vu que le mécanisme adopté en 2006, du fait de la faculté de demande de délaissement, n'a pas donné de résultats marquants.

La loi du 25 mars 2009 devrait s'avérer plus efficace. Surtout lorsqu'elle est couplée d'interventions municipales comme celles décrites ci-dessus.

Il conviendra cependant d'attendre encore quelques temps pour pouvoir dresser un véritable bilan à l'échelle de la France de cette nouvelle politique.

ANNEXE 5 – FONCIER, LOGEMENT ET DEVELOPPEMENT TERRITORIAL AU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG

Table des matières

1.	SUJET ETUDIE.....	112
2.	DESCRIPTION DE L'ADT DU TERRITOIRE ETUDIE.....	112
3.	DESCRIPTION DE LA POLITIQUE FONCIERE	116
4.	ANALYSE DETAILLEE (LOGEMENT ET OUTILS FONCIERS).....	116
4.1	INTRODUCTION	116
4.2	LA LOI DU 25 FEVRIER 1979 SUR L'AIDE AU LOGEMENT	117
4.3	LA LOI DU 19 JUILLET 2004 SUR L'AMENAGEMENT COMMUNAL ET LE DEVELOPPEMENT URBAIN.....	118
4.3.1	<i>PAG, PAP et règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites</i>	118
4.3.2	<i>Les « zones de développement » et les « zones à restructurer »</i>	118
4.3.3	<i>Le remembrement urbain (conventionnel ou légal)</i>	118
4.3.4	<i>La « rectification des limites de fonds »</i>	118
4.3.5	<i>L'expropriation</i>	119
4.3.6	<i>La constitution de réserves foncières</i>	120
4.3.7	<i>La possibilité de décréter une « obligation de construire »</i>	120
4.3.8	<i>Le lotissement, le relotissement et le morcellement</i>	120
4.4	LA LOI DU 22 OCTOBRE 2008, DITE « PACTE LOGEMENT ».....	120
4.4.1	<i>Introduction</i>	120
4.4.2	<i>Possibilité offerte d'un « pacte logement » entre l'Etat et les communes</i>	121
4.4.3	<i>L'intention d'améliorer la procédure d'expropriation</i>	125
4.4.4	<i>Le droit de préemption</i>	125
4.4.5	<i>L'amélioration de l'emphytéose et du droit de superficie</i>	127
4.4.6	<i>Mesures administratives et fiscales</i>	128
4.4.6.1	<i>Une taxe communale pour lutter contre la spéculation et la rétention</i>	128
4.4.6.2	<i>Exemption d'impôt sur les plus-values et bénéfices de cession</i>	129
4.4.7	<i>Mesures modificatives, transitoires et abrogatoires de différentes lois</i>	130
4.4.7.1	<i>Loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement</i>	130
a)	<i>Meilleure aide financière de l'Etat en cas de constitution de réserves foncières</i>	130
b)	<i>Extension des missions du Fonds du logement</i>	130
4.4.7.2	<i>Loi modifiée du 19 juillet 2004 sur l'aménagement communal et le développement urbain</i>	130
a)	<i>Imposition aux promoteurs d'une règle des 10 % de logement à coût modéré</i>	130
b)	<i>Le Fonds du logement à nouveau autorisé à créer des réserves foncières</i>	131
c)	<i>Amélioration de l'outil « obligation de construire »</i>	132
4.4.7.3	<i>Loi modifiée du 16 octobre 1934 sur l'évaluation des biens et valeurs</i>	134
4.4.7.4	<i>Loi modifiée du 1er décembre 1936 sur l'impôt foncier</i>	135
4.4.7.5	<i>Loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation</i>	135
4.4.7.6	<i>Loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation principale</i>	135
4.5	<i>SYNTHESE SUR LA LEGISLATION EXISTANTE</i>	135
4.6	<i>LA DECLARATION DE POLITIQUE GOUVERNEMENTALE (2009)</i>	137
4.7	<i>L'AVANT PROJET DE « PLAN DIRECTEUR SECTORIEL LOGEMENT » (2009)</i>	138
4.7.1	<i>Ce n'est encore qu'un avant-projet</i>	138
4.7.2	<i>Un document rédigé pour servir la politique d'aménagement du territoire</i>	139
4.7.3	<i>Chapitre 1 de l'avant-projet : évaluation de la situation et des besoins</i>	141
4.7.4	<i>Chapitre 2 de l'avant-projet : les objectifs (champs d'action) retenus</i>	143
4.7.4.1	<i>Champ d'action 1 : piloter la construction de logements dans l'espace et la région</i>	143
a)	<i>Revoir le choix des communes prioritaires pour le logement</i>	143
b)	<i>Procéder au choix des « axes prioritaires de l'habitat » au sein des communes</i>	143
4.7.4.2	<i>Champ d'action 2 : activer et utiliser efficacement le terrain à bâtir</i>	144
a)	<i>« Baux à construction » pour les nouvelles surfaces affectées à la construction</i>	144
b)	<i>Obligation de construire</i>	145
c)	<i>Organisme public de mise à disposition de terrains et d'activités relatives à l'habitat</i>	145

d)	Taxe sur les terrains à bâtir non construits.....	146
e)	Fixation de l'impôt foncier en fonction de la constructibilité.....	146
f)	Taxation de la plus-value ou compensation de valeur du plan.....	146
4.7.4.3	Champ d'action 3 : pousser la construction économisant le sol et la construction durable.....	147
a)	Promotion (= subsidiation) de la construction de logements.....	147
b)	Dispositions pour la construction économisant le sol.....	148
c)	Projets modèles de construction de logements économisant le sol et l'énergie.....	148
d)	Développement spatial des communes.....	148
e)	Promotion de la qualité écologique des constructions de logements.....	148
4.7.4.4	Champ d'action 4 : accroître la construction et garantir l'accès au logement.....	148
4.7.4.5	Champ d'action 5 : coordination et communication.....	149
4.7.5	<i>Chapitre 3 de l'avant-projet : traduction des objectifs en règles.....</i>	<i>151</i>
4.7.5.1	Mise en œuvre... par les communes.....	151
4.7.5.2	Terminologie du document.....	151
4.7.5.3	Règles de la maîtrise régionale de la construction de logements.....	152
4.7.5.4	Règles pour les communes prioritaires pour le logement.....	152
4.7.5.5	Règles pour les communes résidentielles complémentaires.....	153
4.7.5.7	Critères de sélection et de délimitation des axes prioritaires de l'habitat.....	156
4.7.5.8	Règles pour l'activation des surfaces constructibles existantes.....	157
4.7.5.9	Différentes mesures indicatives.....	157
4.7.5.10	Règles pour les densités de la construction de logements.....	158
4.7.5.11	Une communication sur base de projets modèles.....	159
4.7.5.12	Règles de coordination et communication.....	160
4.8	L'OBSERVATOIRE DE L'HABITAT.....	161
5.	ELEMENTS RELEVANTS POUR LA POLITIQUE FONCIERE WALLONNE ET LA GESTION DES BESOINS EN LOGEMENTS.....	163
5.1	SYNTHESE GENERALE.....	163
5.1.1	<i>Existence de deux mouvements non solidaires.....</i>	<i>163</i>
5.1.2	<i>La convention « pacte logement » et son aménagement souhaité.....</i>	<i>164</i>
5.1.3	<i>Sélection de communes prioritaires pour le logement.....</i>	<i>164</i>
5.1.4	<i>Priorité à l'activation des réserves et parcelles.....</i>	<i>165</i>
5.1.5	<i>Mesures d'affectation du sol.....</i>	<i>165</i>
5.1.5.1	Outils d'affectation du sol et périmètres opérationnels.....	165
5.1.5.2	Vers une délimitation des « axes prioritaires logement » par commune.....	166
5.1.5.3	Densité et construction économisant le sol.....	166
5.1.5.4	L'impôt foncier sur base de l'affectation.....	167
5.1.5.5	Instaurer un zonage temporel.....	167
5.1.5.6	Souhait de désaffectation des zones d'habitat.....	167
5.1.6	<i>Mesures d'appropriation du sol.....</i>	<i>168</i>
5.1.6.1	L'expropriation.....	168
5.1.6.2	La préemption.....	168
5.1.6.3	Création de « réserves foncières ».....	168
5.1.6.4	Exemption d'impôt en cas de cession à l'autorité publique.....	169
5.1.7	<i>Mesures de mise à disposition du sol.....</i>	<i>169</i>
5.1.7.1	L'emphytéose et le droit de superficie.....	169
5.1.7.2	La vente avec faculté de rachat.....	169
5.1.8	<i>Mesures pour obliger à affecter.....</i>	<i>169</i>
5.1.8.1	Les taxes sur la non-affectation et l'inoccupation.....	169
5.1.8.2	L'obligation de construire.....	170
5.1.8.3	Les « baux à construction ».....	170
5.1.9	<i>Mesures de réorganisation parcellaire.....</i>	<i>171</i>
5.1.9.1	Le remembrement urbain et légal.....	171
5.1.9.2	Remembrement et rectification des limites des parcelles.....	171
5.1.10	<i>Charges d'urbanisme et charges sociales d'urbanisme.....</i>	<i>171</i>
5.1.11	<i>Fonds du logement et souhait de Fonds de financement.....</i>	<i>172</i>
5.1.12	<i>Une nécessaire collecte de données.....</i>	<i>172</i>
5.1.13	<i>Pas de captation de la plus-value d'affectation.....</i>	<i>173</i>
5.2	CONCLUSION.....	173
6.	ABREVIATIONS.....	173

ANNEXE 5 – FONCIER, LOGEMENT ET DEVELOPPEMENT TERRITORIAL AU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG

1. SUJET ETUDIE

Quelles sont les mesures prises par le GDL pour gérer la croissance démographique qu'il connaît et son corollaire, la nécessaire évolution du parc de logements (adaptation et croissance) ? Etude des trois principaux textes de référence (loi du 19 juillet 2004 sur l'aménagement communal et le développement urbain, la loi dite « pacte du logement » et l'avant-projet de « plan stratégique logement ») puis mise en perspective avec la philosophie et la pratique du développement territorial au GDL.

2. DESCRIPTION DE L'ADT DU TERRITOIRE ETUDIE1

Avec la Flandre et Bruxelles, le GDL est le territoire voisin qui, au niveau de l'ADT, nous ressemble le plus. Cependant, comme la Flandre, depuis une bonne dizaine d'années, le GDL a évolué vers des principes stratégiques et organisationnels différents des nôtres, notamment par l'adoption du principe territorial de « concentration déconcentrée », également choisi par nos voisins flamands, allemands, néerlandais.²

La mise en œuvre de ce type de stratégie amène à sélectionner des lieux déterminés où doivent être désormais prioritairement localisées les personnes, les équipements collectifs et les activités. Ce choix est ensuite traduit dans des objectifs concrets.

Il s'agit d'un aménagement organisé sur le modèle polycentriste, modèle qui vise à surmonter les problèmes générés par l'étalement non maîtrisé des personnes et des activités, notamment les problèmes de mobilité (congestion, coût des infrastructures, coût environnemental...).

Pour l'opérationnalisation de la stratégie de concentration déconcentrée, le GDL a sélectionné des « centres de développement et d'attraction » (CDA). Sujet sur lequel nos collègues de l'expertise « veille des stratégies transfrontalières » ont écrit que :

« Concernant le PDAT³, une démarche originale réside dans la sélection de pôles définis comme Centre de Développement et d'Attraction (CDA), qui ne constituaient pas, au moment de leur sélection, de véritables pôles urbains. C'est le cas, par exemple, des localités de Redange ou de Junglinster, dont le classement volontariste en tant que CDA résulte de l'observation que les sous-régions qui les abritent étaient dépourvues de pôles urbains et que les plus proches apparaissaient comme fort distants. Dès lors, le choix s'est porté sur ces deux localités un peu plus peuplées que leurs voisines pour desservir une population rurale quelque peu isolée. »⁴

¹ Les spécificités et la qualité des stratégies et politiques décrites dans différents documents luxembourgeois a été analysée par nos collègues de l'expertise veille transfrontalière.

² Pour comparer les situations, voir notamment l'étude comparative pays-régions de l'INSEE :

http://www.insee.fr/fr/regions/nord-pas-de-calais/default.asp?page=themes/ouvrages/atlas/05_07_strategies_regionales_comparees.htm

³ Le « Programme Directeur d'Aménagement du Territoire ».

⁴ J.-M. LAMBOTTE, A. DUJARDIN, H. ROUCHET, E. CASTIAU, *Expertises SDER- Expertise 2. Plans stratégiques des régions transfrontalières*, septembre 2007, p. 9-10.

Pour faire face à une dynamique territoriale fortement marquée par le contexte socio-économique qui prévaut au GDL, le pays s'est doté d'instruments réglementaires (Programme Directeur d'Aménagement du Territoire, Plans sectoriels) et prospectifs (IVL).

La hiérarchie des plans est elle la suivante :

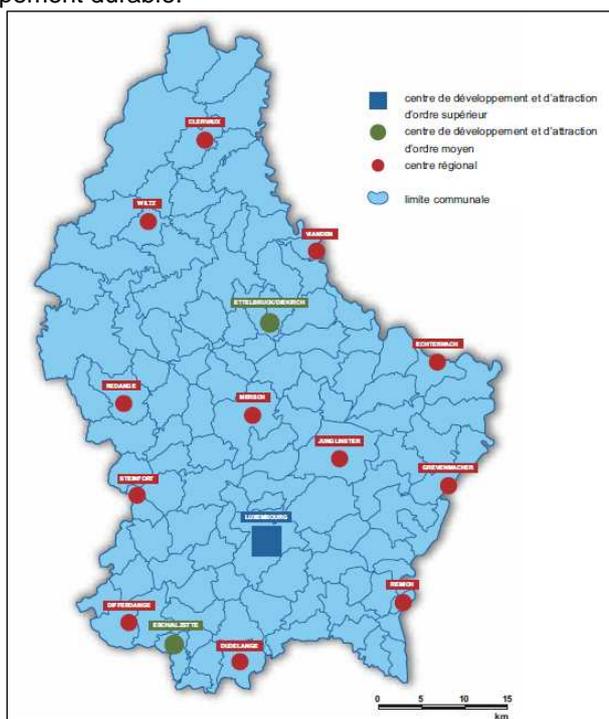
1. La loi **du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire** : en haut de la hiérarchie des lois et plans. Elle prévoit, comme moyens de mise en œuvre et de gestion, différents programmes et mesures stratégiques, parmi lesquelles l'adoption d'une hiérarchie urbaine basée sur la sélection de « centre de développement et d'activité » (CDA). La loi est complétée par d'autres normes, notamment la loi modifiée du 19 juillet 2004 sur « l'aménagement communal et le développement urbain. »
2. Le « **Programme directeur d'aménagement du territoire** », le PDAT, adopté en 2003, est l'équivalent de notre SDER. Ce n'est pas un instrument réglementaire (pas une loi ou un règlement grand-ducal). Sa mission est selon la loi de 1999 d'orienter le Gouvernement et les communes dans l'élaboration de planifications plus détaillées (p.ex. plan régional, plan d'aménagement général...). C'est donc un document d'orientation qui assure la coordination des programmations sectorielles dans le cadre des objectifs de l'aménagement du territoire. Dans le PDAT - qualifié par nos collègues de la « veille 3 » (p. 12) de « très complet et transversal » - sont énoncés les grands principes qui créent le squelette de la stratégie territoriale luxembourgeoise. Il définit des objectifs dans trois domaines : le développement urbain et rural, les transports et les communications, l'environnement et les ressources naturelles. Il propose une subdivision du territoire en six régions d'aménagement et en désigne les « centres de développement et d'attraction » respectifs, au nombre de quinze (cf. p. 131-134).

« Le système des centres de développement et d'attraction est l'un des principaux outils de l'aménagement du territoire. La loi précise que : *le programme directeur propose la subdivision du territoire national en un nombre limité de régions d'aménagement dont il désigne les centres de développement et d'attraction respectifs.* En définissant une hiérarchie entre centres urbains, le système des centres de développement et d'attraction vise à guider les actions concrètes de la politique d'aménagement du territoire. Il a pour double objectif d'orienter la politique des investissements publics et de fournir l'armature urbaine nécessaire à la mise en oeuvre d'une politique de déconcentration concentrée. Le système des centres de développement et d'attraction constitue par ailleurs, pour les politiques sectorielles à impact spatial, un cadre de référence de logique territoriale, répondant aux exigences du développement durable.

Le programme directeur de l'aménagement du territoire définit, à l'échelle nationale, un système des centres de développement et d'attraction qui s'appuie sur l'existence des trois échelons suivants :

- les CDA d'ordre supérieur,
- les CDA d'ordre moyen,
- les CDA régionaux. » (PDAT, p. 131)

Ces 15 CDA sont recensés sur la carte jointe, extraite du PDAT.



Notons tout de même que le PDAT précise qu'il existe aussi des CDA de moindre importance, qui devront être identifiés par les « plans directeurs régionaux » :

« En dehors de cette classification en trois types de centres à l'échelle nationale, il existe un nombre considérable de centres plus petits et au rayonnement plus modeste, mais remplissant également des fonctions importantes d'approvisionnement au niveau local, communal ou intrarégional. Selon leur localisation géographique, ces centres peuvent être appelés à figurer comme pôles de développement « relais » ou comme centres de délestage. Il revient aux plans directeurs régionaux d'en évaluer plus précisément les fonctions et potentialités et d'affiner ainsi les orientations du programme directeur. » (PDAT, p. 133)

Le PDAT énonce aussi un objectif « modal split » qui consiste à atteindre à l'horizon 2020 une part modale de 25 % pour les transports publics, objectif qui est le point central du document suivant, l'IVL.

3. **L'IVL**, non prévu par la loi de 1999 mais bien dans le PDAT : il s'agit de l'abréviation de « Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept Luxemburg » **signifiant en français « concept intégré des transports et du développement spatial »**. Il s'impose aux documents décrits ci-dessous, lesquels doivent donc participer à sa mise en œuvre tout autant qu'à la mise en œuvre des objectifs du PDAT.

En tant que concept de planification nationale à long terme (2020), l'IVL est à la fois :

- un instrument de travail pour l'intégration des plans directeurs sectoriels : l'IVL contribue à orienter et vise à mieux coordonner l'élaboration des plans directeurs sectoriels. L'IVL est élaboré dans le cadre d'un processus interministériel.
- un cadre pour les planifications régionales et communales : l'IVL fournit en effet des informations sur les évolutions susceptibles d'avoir lieu dans les communes, les régions et dans l'ensemble du pays. Constats complétés par une analyse des défis qu'ils engendrent. Les éléments fournis par l'IVL forment ainsi une base solide pour la prise de décision dans le contexte des planifications régionales et communales et sont à intégrer dans les réflexions menées au sujet du développement local. Néanmoins, l'IVL n'est pas une planification au niveau du projet à l'échelle locale.
- une nouvelle approche de la planification : « En optant pour une approche de planification intégrative, l'IVL a choisi un chemin innovant. Il prend en compte immédiatement l'interaction entre les agglomérations et les transports tout en y intégrant les exigences environnementales et du développement des paysages. Il s'interroge sur les besoins futurs de terrains et prend en compte les parties du territoire particulièrement propices et celles particulièrement sensibles ainsi que la disponibilité ou le besoin en nouvelles infrastructures de transport. Il s'enquiert en même temps de la meilleure utilisation du réseau de transport existant et des surfaces à construire appropriées de ce point de vue. »⁵

L'IVL est ainsi décrit dans le PDAT :

« La démarche novatrice de l'IVL se base sur le constat que les infrastructures de transport doivent être considérées comme éléments structurants pour le développement urbain et rural et non – comme c'était le cas jusqu'ici – comme conséquence inéluctable de ce même développement.

Par le biais de l'IVL, il est envisagé, en référence aux critères du développement durable et pour le long terme (2020), de définir un modèle d'organisation spatiale combiné à un système de transport qui permettra de satisfaire les besoins en terrain générés par une économie et une démographie croissante, ceci compte tenu des contraintes dictées par la protection de la nature et des paysages et des potentialités d'un système de transport visant à atteindre à terme un modal-split de 25 %.

La question fondamentale à laquelle l'IVL doit répondre a été définie sur base du programme directeur. Elle se résume comme suit :

⁵ Extrait du site officiel de l'IVL : <http://www.ivl.public.lu/fr/quoi/index.html>

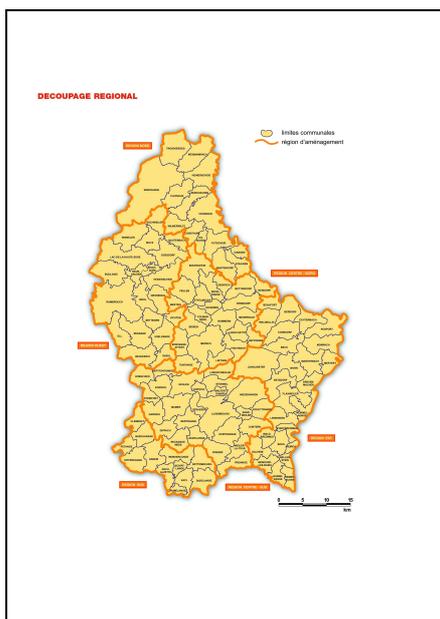
Comment peut-on judicieusement combiner et intégrer jusqu'en l'an 2020 le développement spatial, la gestion de l'accroissement continu du nombre de frontaliers ainsi que l'infrastructure des transports, de manière :

- à réduire le volume global du tout en assurant le doublement de la quote-part assurée par les transports en commun,
- à mettre en place une structure spatiale qui soutienne la réduction et le transfert du trafic,
- à organiser des infrastructures de transport conformes à l'aménagement du territoire,
- à limiter la consommation des espaces naturels ?

L'IVL constituera un instrument de travail à caractère interministériel qui permettra :

- de concrétiser les objectifs du programme directeur par le biais d'un scénario correspondant de développement spatial et d'organisation des transports,
- de cadrer et d'intégrer les plans directeurs sectoriels fondamentaux,
- de préciser les orientations pour l'élaboration des plans directeurs régionaux,
- de préparer la mise en œuvre du système des centres de développement et d'attraction. » ((PDAT, p. 174).

4. **Les 6 plans directeurs régionaux** : il s'agit ici d'une vision spatiale découpant le territoire en 6 zones pour lesquelles il s'agit d'adopter un plan de développement. Cette mesure n'a pas encore été concrétisée...⁶



5. **Les 4 plans directeurs sectoriels primaires** : « Transports », « Paysage », « Zones d'activités économiques », « logement ».
6. **Les plans directeurs sectoriels secondaires** : notamment les plans « Lycées », « Décharges pour déchets inertes », « Stations de base pour réseaux publics de communications mobiles ».
7. **Les plans d'occupation du sol (POS)**.

⁶ Récemment, le SYVICOL s'interrogeait sur la volonté gouvernementale de poursuivre la mise en œuvre de ces plans régionaux.

8. Les plans d'aménagement général (PAG) et particulier (PAP)

Le GDL impose à chaque commune de posséder un PAG, l'équivalent de notre SSC. Il s'agit donc d'une mesure facilitant théoriquement l'application au niveau local de la stratégie régionale. Cette imposition est également pratiquée en Flandre

3. DESCRIPTION DE LA POLITIQUE FONCIERE

A proprement parler, il n'y a pas au GDL de politique dite foncière, ni de loi spécifiquement consacrée à ce sujet.

Il y a, par contre, comme nous l'avons décrit ci-dessus, une forte stratégie transversale d'aménagement du territoire déclinée dans différents domaines, dont le logement.

Les mesures foncières sont donc, comme chez nous en Région wallonne, disséminées dans différents programmes, plans et lois.

Cependant, nous verrons plus loin que la loi dite « pacte logement » de 2008 peut être considérée comme un embryon de politique foncière sectorielle.

4. ANALYSE DETAILLEE (LOGEMENT ET OUTILS FONCIERS)

4.1 INTRODUCTION

Au GDL, il n'existe pas comme en RW de « code du logement » à proprement parler.

Pour prendre connaissance de la politique sectorielle luxembourgeoise du logement, et des outils foncières qu'elle utilise ou envisage d'utiliser, il faut se référer à 5 documents :

- La loi du 25 février 1979 sur l'aide au logement
- La loi du 19 juillet 2004 sur l'aménagement communal et le développement urbain
- La loi communément appelée « pacte logement » (2008)⁷
- La déclaration de politique gouvernementale (2009)
- L'avant-projet de « plan [directeur] sectoriel logement » (2009)

Relevons dès à présent que la loi sectorielle – le « pacte logement - est née avant le plan stratégique – le plan directeur sectoriel logement - ce qui, nous le verrons, n'est pas sans poser problème aux concepteurs du document stratégique.

Afin de décrire très sommairement les caractéristiques du marché foncier et immobilier au GDL, voici la description succincte faite par l'OCDE en 2007.⁸

« Le foncier et la construction

- Un marché du logement situant le Luxembourg parmi les pays à niveau de prix élevés en Europe.

⁷ Et bien sur les travaux parlementaires préparatoires, notamment le « Rapport de la Commission des Classes moyennes, du Tourisme et du logement » du 20.5.2008, disponible sur www.legilux.lu.

⁸ Cf. OCDE, *Examen territorial du Luxembourg, Conférence de presse, Grand-Duché de Luxembourg, 6 décembre 2007*, dias 11 et 12, sur http://www.dat.public.lu/affaires_europeennes_internationales/autres_initiatives_internationales/ocde/Examen_territorial_du_Luxembourg_conference_presse_12_2007.pdf. Voir aussi les publications de l'Observatoire de l'Habitat ou encore A. DECOVILLE, C. POUGET, *Construire au Luxembourg*, dans *Etudes foncières*, 135, sept-oct. 2008, p. 37-40.

- Sur la période 1980-2001, c'est au Luxembourg que la hausse du prix des terrains constructibles a été la plus élevée (+ 6,3% par an en moyenne).
- Un marché locatif (30%) nettement moins développé qu'en France (45%) ou en Allemagne (57%) mais comparable à celui de la Belgique (26%).
- La construction neuve privilégie l'habitat individuel peu dense alors qu'il faudrait une offre plus grande d'habitat collectif pour les jeunes ménages.
- La faible fiscalité foncière, avec des bases d'évaluation établies en 1941, n'incite pas à la mise sur le marché de terrains constructibles et favorise les comportements de rétention et de thésaurisation.
- L'impôt foncier, en diminution régulière par rapport au produit des autres impôts, ne représente plus que 1,5% des ressources fiscales des communes. Dans de nombreux pays il s'agit d'un impôt significatif parmi les ressources dont disposent les communes pour les opérations d'aménagement.
- Le droit d'expropriation pour cause d'utilité publique est reconnu mais un arrêt de la Cour constitutionnelle concernant les conditions d'indemnisation paralyse son application depuis 2003. L'hypothèque ne peut être levée que par une réforme de la Constitution, qui est engagée.
- Le droit de préemption, d'usage répandu ailleurs, n'a été introduit qu'au début de 2007. »

Analysons maintenant les différents textes de référence.

4.2 LA LOI DU 25 FEVRIER 1979 SUR L'AIDE AU LOGEMENT

Maintes fois modifiée, cette loi peut être décrite comme suit :

« **Art. 1er.** (*Loi du 8 novembre 2002*). La présente loi a pour objet de promouvoir :

- l'accès au logement ;
- l'accession à la propriété immobilière notamment des personnes à revenu modeste et des familles ayant des enfants à charge ;
- la viabilisation régulière de terrains à bâtir ;
- la construction d'ensembles de logements à coût modéré ;
- la rénovation et l'assainissement de logements anciens ;
- la création de logements pour étudiants, stagiaires, apprentis en formation, personnes en formation continue, scientifiques et experts en mission temporaire, travailleurs étrangers et demandeurs d'asile ;
- la mixité sociale et la qualité du logement de manière à ce qu'il réponde aux objectifs du développement durable et à ceux de la qualité de vie.»

Art. 2.

Ces objectifs sont poursuivis par la mise en oeuvre des mesures suivantes :

- a) la prise en charge de garanties de bonne fin ainsi que l'octroi d'aides aux particuliers en vue de l'acquisition, de la construction, de la transformation ou de l'amélioration de logements ;
- b) la participation financière de l'Etat à la construction d'ensembles de logements ;
- c) l'assainissement de logements anciens par zones ;
- d) la création de disponibilités foncières par la constitution de réserves foncières et l'obligation de construire ;

(Loi du 8 novembre 2002)

- «e) la création d'un fonds pour le développement du logement et de l'habitat.
- f) l'introduction d'un carnet de l'habitat destiné principalement à promouvoir la rénovation de logements existants ;
- g) la création d'une aide de l'Etat pour soutenir le financement privé de la garantie locative réclamée aux locataires de logements à usage d'habitation principale.» »

Pour ce qui et des mesures foncières, la loi évoquait :

- la faculté de constituer planologiquement des réserves foncières
- la faculté d'obliger à construire

Ces deux mesures ont été abrogées pour être transférées dans la loi de 2004 relative à l'aménagement communal et le développement urbain ».

4.3 LA LOI DU 19 JUILLET 2004 SUR L'AMENAGEMENT COMMUNAL ET LE DEVELOPPEMENT URBAIN

La loi de 2004 traite des éléments suivants :

4.3.1 PAG, PAP et règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites

Toutes les communes sont tenues d'adopter un Plan d'Aménagement Général et un règlement sur les bâtisses.

4.3.2 Les « zones de développement » et les « zones à restructurer »

Les communes peuvent déclarer des parties de territoire « zones de développement » ou « zones à restructurer », et procéder ainsi à une nouvelle urbanisation ou à une urbanisation différente de ce qu'elle était jusqu'alors.

4.3.3 Le remembrement urbain (conventionnel ou légal)

Au GDL, le remembrement peut s'effectuer soit par voie d'accord entre les propriétaires - sous forme de remembrement conventionnel ou d'échanges amiables -, soit sous forme de « remembrement légal ». Ce remembrement légal signifie que le ministre peut ordonner l'élaboration d'un projet de remembrement déterminé, soit de sa propre initiative, soit à la demande d'au moins un 5^e des propriétaires des fonds à remembrer, soit à la demande de la commune sur le territoire de laquelle sont sis les terrains à remembrer.

4.3.4 La « rectification des limites de fonds »

Cette possibilité est en quelque sorte un « mini-remembrement urbain » :

« **Art. 87.** Situations donnant lieu à la rectification de limites de fonds

(1) Au cas où une parcelle, en raison de sa forme, ne peut recevoir l'affectation prévue par un projet d'aménagement au sens de la loi, le propriétaire peut demander le redressement de ses limites par voie d'échange. Si la parcelle, par suite de cette opération, est rétrécie au point de devenir impropre à cette affectation, le complément nécessaire peut être emprunté, au prix de sa valeur, au terrain voisin, à condition que celui-ci supporte une cession sans devenir lui-même inutilisable.

(2) Si une parcelle, située en bordure de la voie publique, présente une largeur ou une profondeur insuffisante pour une construction répondant aux prescriptions dimensionnelles du projet d'aménagement, le complément nécessaire peut être réclaté aux conditions indiquées au paragraphe (1) aux propriétaires des terrains adjacents.

(3) Si des parcelles situées l'une derrière l'autre sont susceptibles de recevoir l'affectation prévue par le projet d'aménagement après transformation par voie d'échange, le propriétaire du terrain non riverain de la voie publique peut réclamer l'échange aux conditions indiquées au paragraphe (1).

(4) Si la surface d'une parcelle qui donne sur la voie publique est insuffisante pour que le fonds puisse recevoir l'affectation prévue par le projet d'aménagement, l'aire manquante peut être réclamée au propriétaire du fonds voisin, qui a toutefois la faculté de se libérer de son obligation par l'achat de la parcelle dont la surface est insuffisante.

(5) Si dans les cas visés aux paragraphes (1) à (4), les terrains adjacents présentent une surface insuffisante pour recevoir l'affectation prévue par le projet d'aménagement, leurs propriétaires doivent les céder au prix de leur valeur.

Dans toutes les rectifications de limites entre riverains, les sommes à payer à titre d'indemnité sont affectées jusqu'à due concurrence à l'extinction des privilèges et hypothèques qui pourront grever les parcelles cédées.

Art. 88. Procédure à suivre en cas de désaccord entre les propriétaires

Lorsqu'un voisin refuse de coopérer à un redressement de limites, ou que les intéressés n'arrivent pas à s'entendre, la partie la plus diligente fait élaborer un projet de rectification de limites par une personne qualifiée conformément à l'art 7. »

4.3.5 L'expropriation

Cette mesure existe depuis 1824 et a été reprise dans la loi de 2004 qui stipule que :

« **Art. 94.** Déclaration d'utilité publique

(1) Si, lors de l'exécution d'un plan d'aménagement, il y a absence d'accord entre les propriétaires concernés, les travaux à exécuter pour la réalisation du projet d'aménagement sont déclarés d'utilité publique par arrêté grand-ducal à la demande de la commune et conformément aux dispositions de la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

(2) Si le collège des bourgmestre et échevins a constaté le non-accord des propriétaires concernés par un projet de remembrement conformément à l'art69, alors la déclaration d'utilité publique peut être demandée par la commune ou par les propriétaires-présentateurs du projet de remembrement. Les dispositions de la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique sont applicables.

(3) Si le collège des bourgmestre et échevins a constaté le non-accord des propriétaires concernés par un projet de rectification de limites de fonds conformément à l'article 91, alors la déclaration d'utilité publique peut être demandée par la commune ou par les propriétaires-présentateurs du projet de rectification de limites. Les dispositions de la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique sont applicables.

[...] **Art. 96.** Cession à des tiers de terrains expropriés - L'expropriant est en droit de céder de gré à gré les terrains et immeubles acquis aux fins visées à l'article 95, à des personnes de droit privé ou de droit public. Les propriétaires expropriés qui ont déclaré au cours de la procédure d'expropriation leur intention de se conformer aux conditions mises sur le terrain concerné par le projet d'aménagement, le projet de remembrement ou le projet de rectification de limites à réaliser, bénéficient d'un droit de priorité pour l'attribution d'un terrain ou immeuble à céder. »

Les travaux préparatoires à loi « pacte logement » ont manifesté l'intention d'améliorer cette mesure mais ledit pacte logement n'a pas procédé à cette révision.

4.3.6 La constitution de réserves foncières

Cette mesure existait déjà dans la loi de 1979. Elle a été transférée dans la loi de 2004.

Elles ont été étendues par la loi « pacte logement » de 2008.

Ce point est traité ci-dessous.

4.3.7 La possibilité de décréter une « obligation de construire »

Cette mesure existait déjà elle aussi dans la loi de 1979 et a été transférée dans la loi de 2004. Elle a été modifiée par la loi « pacte logement » de 2008, Cf. ci-dessous.

4.3.8 Le lotissement, le relotissement et le morcellement

La distinction faite dans la loi entre ces trois formules est la suivante :

« Le plan d'aménagement particulier peut comprendre également des plans de lotissement et des plans de morcellement.

On entend par lotissement d'un terrain la division d'un terrain en deux ou plusieurs parcelles en vue de les affecter à la construction d'un groupe d'au moins deux maisons.

On entend par morcellement de parcelles la division d'une ou de plusieurs parcelles en plusieurs nouvelles parcelles en vue de les affecter à la construction d'un groupe d'au moins deux maisons.

On entend par relotissement d'un terrain la réunion de plusieurs parcelles en une seule parcelle nouvelle en vue de la construire. »

4.4 LA LOI DU 22 OCTOBRE 2008, DITE « PACTE LOGEMENT »

4.4.1 Introduction

Un projet de loi a été déposé au Parlement le 5 mars 2007. La loi a été adoptée le 22 octobre 2008 et est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2008.

Dans l'arrêté du projet de loi (mars 2007), il est annoncé une « loi promouvant l'habitat, créant un pacte logement avec les communes, instituant une politique active de maîtrise du foncier et modifiant certaines dispositions du Code civil ».

En mai 2008, la Commission parlementaire chargée du dossier disait elle ceci

« Le présent projet poursuit principalement deux objectifs, l'un à court terme et l'autre à moyen et à long terme. A court terme, le projet vise à augmenter l'offre de logements et de terrains à bâtir avec comme conséquence une stabilisation voire une réduction du coût de l'habitat. A moyen et à long terme, l'objectif du projet consiste à doter les instances publiques de réserves foncières leur permettant d'intervenir sur le marché du foncier en cas d'offre insuffisante afin d'éviter une flambée des prix à laquelle nous assistons aujourd'hui. Pour atteindre ces objectifs, le projet de loi propose une série de mesures dont les unes sont plutôt de nature à encourager l'offre sur le marché immobilier, tandis que les autres ont un caractère plutôt dissuasif à la rétention d'immeubles dans un but spéculatif. »⁹

Le « pacte du logement » n'est en réalité qu'une des mesures incluses dans la loi.¹⁰

L'exposé des motifs se termine par les éléments suivants :

« En vue de faire baisser – sinon de stabiliser de manière durable – le prix du foncier et de l'habitat, il est donc nécessaire d'envisager toute une série de nouvelles mesures. Il est également devenu indispensable d'augmenter l'offre nouvelle, non seulement dans le secteur subventionné, mais aussi dans les autres catégories de logements.

Le Grand-Duché de Luxembourg doit se donner les moyens de dégager rapidement de nouveaux terrains à bâtir en quantité suffisante pour développer la construction, tout en étant attentif à être en mesure de mieux maîtriser leur prix.

Le présent projet de loi vise partant à promouvoir l'habitat et à instituer une politique active de maîtrise du foncier. Il crée de nouveaux instruments et améliore des instruments existants utiles pour aboutir à une augmentation substantielle de l'offre de logements au Luxembourg. » (p. 3)

La loi de 2008 traite de cinq axes prioritaires :

1. Collaboration étroite entre l'État et les communes via un « pacte logement »
2. Droit de préemption
3. Droit d'emphytéose et droit de superficie
4. Mesures administratives et fiscales
5. Dispositions modificatives, transitoires et abrogatoires

Examinons maintenant chacun des axes et des chacune des mesures de la loi.

4.4.2 Possibilité offerte d'un « pacte logement » entre l'Etat et les communes

C'est la principale mesure de la loi (articles 1 et 2).

Dans les motifs du projet déposé en mars 2007, le Gouvernement avait pris soin de préciser que c'est avant tout aux communes qu'il revient d'organiser la réponse aux besoins en matière de logement, ce que traduit le passage suivant :

⁹ Dossier parlementaire de la loi : « Rapport de la Commission des Classes moyennes, du Tourisme et du logement » du 20.5.2008, p. 5, sur http://www.chd.lu/wps/PA_1_084AIVIMRA06I4327110000000/FTSByteServletImpl/?path=/export/exped/sexpdata/Mag/006/701/070050.pdf

¹⁰ Pour l'analyse, nous utilisons à la fois le projet de loi déposé à la Chambre des Députés (http://www.gouvernement.lu/dossiers/logement/pacte_logement/projetdeloi.pdf), la loi proprement dite (<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0159/a159.pdf>) ainsi que les informations données sur le site officiel http://www.gouvernement.lu/dossiers/logement/pacte_logement/index.html.

« En vertu des dispositions de la législation sur les baux à loyer¹¹, les communes ont notamment la mission d'assurer dans la mesure du possible le logement de toutes les personnes qui ont leur domicile dans la commune. L'Etat et les communes doivent donc unir leurs efforts pour augmenter l'offre de logements » (p. 3).

Le but est ici de favoriser une augmentation de l'offre en logements et une réduction du coût du foncier et de l'habitat, aussi bien par l'accession à la propriété que par la location, ce que précise l'article 1 dans son premier paragraphe :

« **Art. 1er.** Pour favoriser une augmentation de l'offre de logements et une réduction du coût du foncier et de l'habitat au Grand-Duché de Luxembourg, l'Etat est autorisé à participer au financement des frais liés à la création de nouveaux logements et des équipements collectifs induits par l'accroissement de la population. Par équipements collectifs, il y a lieu d'entendre les équipements collectifs visés par l'article 24, paragraphe (2), de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Cette participation se fera sous forme d'une contribution financière allouée aux communes qui s'engagent par la signature d'un pacte logement à favoriser la création de nouveaux logements sur leur territoire destinés tant à l'accession à la propriété qu'à la location dans la perspective d'augmenter par ce fait leur population d'au moins 15% sur une période de dix années, d'assurer une certaine mixité sociale de leur population et de viser une utilisation rationnelle du foncier par une densité de bâti appropriée. »¹²

Sur son site Internet, le Gouvernement estime que cette collaboration « conjointe de l'État et des communes devrait faire augmenter le nombre des logements. **Concrètement, il est espéré que le « pacte logement » permettra la création de 3.000 logements par an**, ce qui ne devrait pas être sans impact sur les prix du logement. »

Le « pacte logement » est une convention conclue librement entre la Commune et le Gouvernement. La Commune n'y est donc pas obligée. **Elle donne lieu, de la part de l'Etat, à une contribution en capital versée aux communes participantes.**

L'État participera ainsi au financement des frais liés à la création de nouveaux logements et des équipements collectifs dans les communes prêtes à satisfaire au mieux les besoins actuels urgents en matière d'offre de logements et à participer activement aux efforts et mesures du gouvernement visant à réduire le coût du foncier et de l'habitat.

Le pacte prévoit comme principales obligations :

- **de la part de la commune : un accroissement de la population d'au moins 15% en 10 ans et l'établissement d'un programme d'actions spécifiques à concrétiser,**
- **de la part de l'Etat : une contribution financière de 4.500 euros par habitant au-dessus d'une croissance de 1% de la population**, augmentée de 50% (soit 6750) pour les 39 communes jugées prioritaires par le Gvt, sous réserve du respect de certaines conditions supplémentaires, et de 70 % (soit 7650) pour celles qui, dans ces 39, sont également « CDA ».

¹¹ L'article 26 de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation stipule que « Les administrations communales ont la mission d'assurer dans la mesure du possible le logement de toutes les personnes qui ont leur domicile sur le territoire de la commune ».

¹² L'article 24 paragraphe 2 est le suivant : « (2) Le conseil communal peut également fixer une taxe de participation au financement des équipements collectifs, tels que les écoles, cimetières, installations culturelles et sportives, collecteurs d'égouts ou stations d'épuration, à prélever lors de la création de chaque nouvelle unité affecté à l'habitation ou à toute autre destination compatible avec la zone sur le territoire de la commune. Cette taxe aura le caractère d'une imposition communale. »

L'Etat s'engage à une contribution financière de 14 ans : payée une première fois en 2008, elle diminuera annuellement à partir de 2017 de 900 euros pour être payée une dernière fois en 2021.

Le site Internet précise que cette convention doit donner lieu à la présentation par la commune d'un programme d'actions concrètes :

« Les communes concluant une convention avec l'État s'engagent à :

- établir une liste des projets de construction de logements et des projets d'équipements collectifs (écoles, foyers de jour, infrastructures sportives) pour atteindre ledit accroissement de la population et d'y inscrire les délais dans lesquels elles comptent réaliser ces projets,
- mettre en œuvre tous les moyens légaux mis à leur disposition pour favoriser et accélérer la création de logements prévus,
- prévoir dans chaque lotissement réalisé (d'une surface supérieure à un hectare) une partie de 10% de la surface totale nette constructible ou 10% des logements à l'affectation de logements à coût modéré¹³,
- introduire une taxe communale spécifique sur certains immeubles, notamment sur les logements inoccupés pendant une période prolongée et sur les terrains à bâtir qui ne sont pas affectés à la construction. »

La contribution financière varie en fonction du statut des communes, ce que stipule l'article 2 :

« **Art. 2.** La contribution financière visée à l'article 1^{er} est fixée à 4.500 euros par habitant au-dessus d'une croissance de 1% de la population de la commune concernée. Elle est calculée et accordée chaque année sur base du constat officiel de la croissance démographique dépassant 1% pour l'année écoulée. Cependant, le seuil minimum de croissance se situe à 30 habitants par an en chiffres absolus. La contribution financière n'est due que pour les années où les seuils de 1% et de 30 habitants sont atteints.

Elle est liquidée au cours de l'année qui suit l'année en cause et est à charge du budget du ministre du Logement. Elle est payable pour la première fois en 2008. A partir de 2017, elle sera diminuée de 900 euros par an, pour être payée une dernière fois au courant de l'année 2021.

Les communes qui ne sont pas jugées prioritaires par décision du Gouvernement en conseil sur proposition du ministre de l'Aménagement du territoire, et dont la population a connu une croissance supérieure à 7,5% au cours des 5 dernières années précédant la mise en vigueur de la présente loi, peuvent demander à ce que la période d'engagement de 10 ans soit calculée à partir de l'an 2003. Le premier paiement de la contribution qui se fera en 2008 sera calculé dans ce cas sur base du constat officiel de la croissance démographique dépassant 1% pour l'année 2003 à condition que le seuil minimum de croissance de 30 habitants en chiffres absolus soit respecté.

Cette contribution financière est augmentée de 50% pour les communes jugées prioritaires¹⁴ par décision du Gouvernement en conseil sur proposition du ministre de l'Aménagement du territoire et de 70% pour les centres de développement et d'attraction tels que définis à l'article 4 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, pour autant que les projets de construction de logements se situent dans des zones d'une superficie totale suffisante, qui tendent à faciliter l'accès au transport public, qui permettent un développement harmonieux adapté au voisinage immédiat et qui respectent une densité de bâti d'au moins 25 logements par hectare.

Cette contribution financière est autonome par rapport aux aides qui sont normalement accordées aux communes. »

¹³ Cet engagement imposé aux communes est étonnant. En effet, la loi de 2004, modifiée par la loi « pacte logement », impose à toutes les communes l'obligation d'affecter au logement moyen ou social 10 % des lots en cas de PAP. Obliger les communes à s'engager à cela ne nous semble être rien d'autre que leur demander... de respecter la loi.

¹⁴ Les 39 communes dont il a été question supra.

Dans les faits, l'Etat prévoit pour les 116 communes 4 types de conventions :

- Communes désignées « CDA » (16 cas)
- Communes désignées « IVL » (24 cas)
- Communes non IVL/CDA ayant opté pour la rétroactivité période 2003-2013
- Communes non IVL/CDA ayant opté pour la période 2007-2017

Le 1^{er} juillet 2009 (dernière mise à jour disponible sur Internet), l'Etat avait signé 101 conventions : 15 CDA, 21 IVL, 26 « standard » et 38 « rétroactivité ».

Commentaires :

Le GDL a choisi un système qui dote les communes qui accroissent leurs logements et leur population au-delà d'un seuil de 1% annuel.

Afin d'imposer aux communes un certain nombre d'obligations, l'Etat n'accorde cette dotation qui si les communes ont signé avec lui une convention dit « pacte logement.

Via cette convention, l'Etat oblige¹⁵ les communes signataires à

- établir un programme d'actions concrètes en matière d'équipements et de construction de logements,
- adopter une taxe sur les immeubles (nus ou bâtis) et logements inoccupés.

Aux communes prioritaires (les 15 et 24 cas), il accorde une majoration de la subvention « pour autant que les projets de construction de logements [repris dans la convention] se situent dans des zones d'une superficie totale suffisante, qui tendent à faciliter l'accès au transport public, qui permettent un développement harmonieux adapté au voisinage immédiat et qui respectent une densité de bâti d'au moins 25 logements par hectare ».

Cette convention et les engagements que doivent prendre la commune sont, en théorie, susceptibles de favoriser la participation des communes à la concrétisation des objectifs de développement territorial du PDAT. En particulier celui visant à renforcer la centralité des communes et à organiser le développement du territoire national sur base du développement privilégié de certaines d'entre elles.

Cependant, à la lecture de la loi, il y a lieu de formuler plusieurs bémols :

- L'engagement de consacrer au logement à coût modéré ou de type social 10 % des surfaces créées en cas de lotissement est une mesure qui s'impose par la loi à toutes les communes. La convention ne fait donc que demander à la commune d'affirmer son intention d'appliquer la loi...
- Certes, l'Etat majore l'aide financière lorsqu'il s'agit des localités identifiées et officialisées comme prioritaires pour la concrétisation d'un développement territorial durable et/ou prioritaires pour le logement....
- Certes, la loi prévoit des exigences plus importantes lorsqu'il s'agit de communes prioritaires...
- Cependant, l'Etat s'engage à doter toutes les communes et pas seulement celles jugées prioritaires pour le logement. On est en droit de se demander si la stimulation d'un accroissement significatif dans toutes les communes – même avec obligation de création d'équipements collectifs - n'est pas susceptible, en termes de stratégie territoriale, d'être contre-productif par rapport à certains objectifs du PDAT, en particulier l'option de polycentrisme et de déconcentration concentrée.
- On remarquera aussi que la plupart des communes sont déjà proches ou dans les seuils requis d'accroissement (15 % en 10 ans), ce qui est susceptible de diminuer

¹⁵ L'Etat oblige aussi les communes qui signent cette convention à s'engager à prévoir dans chaque lotissement de plus de 1ha 10% de logements à coût modéré ou de type social. Nous avons montré plus haut que cet engagement n'apporte rien de nouveau dans le sens où cette obligation des 10 % s'impose à toutes les communes (art. 29 de la loi modifiée de 2004).

l'impact de la convention sur la politique locale en matière de création de nouveaux logements.

- La majoration accordée aux communes prioritaires aurait-elle dû être plus élevée ?

Nous le verrons plus bas : le PSL, en cours d'élaboration, tente de corriger certains aspects de cette loi, considérant que celle-ci n'intègre par du tout suffisamment les principes « constitutionnels » du développement territorial. Par exemple lorsque la convention « pacte logement » est proposée à toutes les communes et pas seulement aux communes prioritaires. De même en termes de densité : le pacte se contente en effet d'imposer des normes minimales aux 39 communes prioritaires mais n'exige rien des 77 communes non prioritaires.

4.4.3 L'intention d'améliorer la procédure d'expropriation

La loi ne propose pas de modification concrète à ce sujet. Mais, dans le projet soumis au parlement en 2007, dans la partie « motifs », le sujet est évoqué :

« Il est envisagé de modifier la procédure d'expropriation. Ceci ne fait cependant pas l'objet du présent projet de loi. Une proposition de révision de l'art. 16 de la Constitution pour rendre de nouveau possible l'expropriation pour cause d'utilité publique dans des délais raisonnables a été soumise à l'avis du Conseil d'Etat par la Chambre des Députés. Le Gouvernement a marqué son accord de principe à cette modification de l'art. 16 de la Constitution qui s'impose et qu'il juge urgente. »

4.4.4 Le droit de préemption

La loi accorde le droit de préemption à trois acteurs publics :

- la commune,
- le Fonds pour le développement du logement et de l'Habitat,
- l'Etat¹⁶.

Dans les cas suivants :

« Le droit de préemption [...] doit être exercé dans l'intérêt général :

- création de logements à coût modéré ou de type social,
- réalisation d'équipements collectifs,
- réalisation de services publics,
- lutte contre l'existence de terrains abandonnés. » (flyer)

Sur les types de zones suivants :

- « zones de développement »
- « zones à restructurer »
- « zones de réserves foncières »
- « zones d'aménagement différé »
- terrains adjacents au « périmètre d'agglomération »¹⁷ et sis à l'extérieur de celui-ci

Les périmètres choisis (lors de l'élaboration du PAG) sont automatiquement soumis au règles du droit de préemption (loi de 2004, modifiée en 2008), contrairement à ce qui se fait en RW où l'art. 175 du CWATUP stipule que les zones sélectionnées peuvent être soumises au droit de préemption... En RW, il y a donc lieu d'agir au cas par cas pour activer la mesure.

¹⁶ Le CWATUPE y ajoute les intercommunales ayant dans leur objet social l'aménagement du territoire ou le logement.

¹⁷ Le périmètre d'agglomération est la ligne qui englobe sur le PAG les zones et les secteurs bâtis et aménagés ou destinés à être bâtis et aménagés.

L'article de loi est le suivant:

« **Art. 3.** Les pouvoirs préemptant et les biens soumis au droit de préemption sont :

- la **commune** pour les terrains sis dans les **zones de développement** au sens de l'article 42 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain¹⁸,
- la **commune** pour les terrains sis dans les **zones à restructurer** au sens de l'article 55 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain¹⁹,
- la **commune** et le **Fonds pour le développement du logement et de l'habitat** pour les terrains sis dans les **zones de réserves foncières** au sens de l'article 97 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain²⁰,
- la **commune** et le **Fonds pour le développement du logement et de l'habitat** pour les terrains sis dans les **zones d'aménagement différé** au sens de l'article 9, paragraphe (1), de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain
- la **commune** et le **Fonds pour le développement du logement et de l'habitat** pour les terrains adjacents au « périmètre d'agglomération » et sis à l'extérieur de celui-ci,
- **l'Etat** pour les terrains nécessaires à la réalisation du plan directeur sectoriel « logement ». »

Et la durée ? La loi de 2004 précise que pour les « zones de développement et les zones à restructurer, la période d'application du droit est de 15 ans à partir de la délimitation de la zone avec faculté accordée à la Commune de prolonger l'action de 5 ans.²¹

¹⁸ « **Art. 42.** Définition - On entend par **zone de développement** toute partie du territoire communal urbanisé ou non, non bâtie ou ne présentant des constructions et aménagements que sur une partie restreinte de sa surface totale, qui présente un intérêt particulier pour des projets de développement régionaux ou nationaux tels que définis par les plans arrêtés sur base de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire ou pour le développement et l'organisation urbaine de la commune conformément au plan d'aménagement général et à son rapport justificatif. »

¹⁹ « Section 2. **Zones à restructurer - Art. 55.** Définition. Les communes, le cas échéant sur proposition de la commission d'aménagement, après délibération du conseil communal et sur approbation du ministre, sont habilitées à déclarer zone à restructurer un quartier existant de la localité qui présente un intérêt particulier pour le développement et l'organisation urbaine de la commune dans le sens que sa revalorisation permettrait une réorganisation urbanistique de la commune ou encore qui présente un intérêt particulier pour des projets de développement régionaux ou nationaux tels que définis par les plans arrêtés sur base de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et où une partie importante des constructions ou aménagements ne répond pas aux critères et objectifs définis à l'article 2. On entend par quartier une fraction du territoire d'une localité, dotée d'une physionomie propre et caractérisée par des traits distinctifs lui conférant une certaine unité et une individualité. »

²⁰ « Chap. 4. – Disponibilités foncières - Section 1. **Réserves foncières - Art. 97.** Déclaration - Dans le cadre de la législation concernant l'aménagement du territoire, l'aménagement communal et le développement urbain ainsi que la protection de la nature et des ressources naturelles, les communes, après délibération du conseil communal, et le ministre, sont habilités à déclarer zone de réserves foncières un ensemble de terrains destinés à servir soit à la réalisation de logements, des infrastructures et services complémentaires du logement, soit à la réalisation de constructions abritant des activités compatibles avec l'habitat, soit à la fixation des emplacements réservés aux constructions publiques, aux installations d'intérêt général ainsi qu'aux espaces verts, soit à la réalisation de zones d'activité économiques. Conjointement à la déclaration, le collège des bourgmestre et échevins ou le ministre déposent à la maison communale un plan parcellaire de l'ensemble des terrains situés dans la zone de réserves foncières, un relevé avec indication des communes, sections de communes et numéros cadastraux des parcelles, des noms et adresses connus des propriétaires ou détenteurs de droits réels. Les différentes formes d'occupation du sol précitées peuvent se retrouver dans une même réserve foncière dans la mesure où le plan d'aménagement général de la commune le prévoit et qu'elles ne sont pas incompatibles entre elles. »

²¹ Pour ces deux zones, la loi de 2004 précise : « Art. 54. (3) Un droit de préemption en vue de la réalisation des objectifs définis à l'art. 42 est institué par la déclaration au profit de la commune. **Ce droit de préemption est limité à une durée de 15 ans et s'éteint à l'issue de ce délai sans aucune formalité préalable.** Le droit de préemption **peut être prorogé pour une durée de 5 ans** par décision du conseil communal sur demande du collège des bourgmestre et échevins. Toute intention d'aliéner un immeuble compris dans la zone de développement doit être notifiée par le propriétaire au titulaire du droit de préemption. Le titulaire du droit de préemption dispose en cas d'inobservation de l'obligation de notification d'une action en nullité du transfert de propriété intervenu qui se prescrit par cinq ans à partir de l'enregistrement de l'acte translatif de propriété. »

Commentaires :

L'Etat reconnaît comme pouvoir préempteur – outre lui-même – les communes et le Fonds du logement. La loi luxembourgeoise, au contraire de la loi wallonne (art 175 du CWATUP, n'accorde pas le droit aux intercommunales (« syndicats de communes »), pourtant nombreuses.

Le droit de préemption des communes et/ou du Fonds du logement s'exerce - automatiquement - sur des zones non négligeables et sensibles : les « zones de développement », les « zones à restructurer », les « zones de réserves foncières », les « zones d'aménagement différé », les terrains adjacents au « périmètre d'agglomération » et sis à l'extérieur de ceux-ci.²²

L'Etat s'arroge lui la possibilité d'acquérir d'une manière potentiellement fort étendue en visant « les terrains nécessaires à la réalisation du plan directeur sectoriel logement ». Le PSL n'est cependant, à ce jour, pas encore adopté... Ajoutons que le projet de loi initial prévoyait d'octroyer à l'Etat un droit de préemption nettement plus large.²³

4.4.5 L'amélioration de l'emphytéose et du droit de superficie

Le but est ici de limiter l'investissement de base nécessaire à l'acquisition de terrains grâce au financement à long terme à l'aide d'une redevance annuelle.

Les travaux parlementaires espèrent que « l'emphytéose et le droit de superficie permettent de neutraliser en quelque sorte le prix du terrain ce qui devrait contribuer à réduire sensiblement la valeur actuelle du logement à acquérir. »²⁴

La loi modifie le texte existant, de 1824. S'agissant de modifications « à la marge » pour ce qui concerne nos préoccupations de politique foncière, elles ne sont pas décrites ici.

Cependant, les motifs exposés dans le projet de loi méritent l'attention car ils exposent la volonté politique de privilégier ces outils :

« Le recours à la formule de l'emphytéose ou du droit de superficie est appelé à devenir le mode privilégié pour la mise à disposition du foncier par les promoteurs publics et pourrait devenir également un moyen intéressant pour les personnes et les promoteurs privés. ». (p. 6)

²² A titre de comparaison, en Région wallonne, la préemption peut s'exercer sur tout bien immobilier compris dans une zone d'aménagement communal concerté, une zone de service public et d'équipement communautaire, une zone d'aménagement communal concerté à caractère industriel, le périmètre d'un plan communal d'aménagement, les domaines des infrastructures ferroviaires ou aéroportuaires et les ports autonomes, le périmètre visé à l'article 136 bis – Décret du 8 mai 2008, art. 14), le périmètre d'un site à réaménager, un périmètre de revitalisation urbaine, un périmètre de rénovation urbaine ou tout autre périmètre visé par une révision de plan de secteur relative à l'inscription d'une nouvelle zone destinée à l'urbanisation.

²³ « [...] l'Etat pour les terrains nécessaires à la réalisation des plans directeurs régionaux, des plans sectoriels, du plan directeur sectoriel „logement“ et des plans d'occupation du sol rendus obligatoires en vertu de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire. » L'amoindrissement des possibilités est le résultat de l'intervention du Conseil d'Etat. Cf.

<http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&id=5696#>, dossier 2696/12, amendements des commissions.

²⁴ Dans la synthèse (3 p) du dossier n°5696.

Cf. <http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&id=5696#>

Concrètement, pour soutenir cette volonté politique, Le gouvernement agit sur la mesure permettant à l'Etat d'intervenir dans l'acquisition de terrains par les communes ou un syndicat de communes lorsque les terrains acquis servent à constituer des réserves foncières destinées à des logements ou à des équipements collectifs consécutifs à la création de ceux-ci. La loi « pacte logement » prévoit (cf. ci-dessous) une augmentation du taux de la participation de l'Etat dans le coût d'achat de 40 % à 50 %. **La nouveauté en termes d'emphytéose et de superficie est que cette majoration sera désormais aussi effective si les terrains sont acquis en vue de les concéder ensuite via emphytéose ou droit de superficie :**

« Afin de promouvoir davantage cette formule [emphytéose et superficie], dans le cadre de la réalisation de projets de construction d'ensembles, il est également prévu d'augmenter les aides octroyées par l'Etat dans le cadre du « pacte logement » créé par ailleurs. En outre, l'art. 22 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, sera modifié afin que l'Etat puisse participer au prix d'acquisition de ces terrains à raison de 50%, au lieu de seulement 40% actuellement. » (projet 2007, p. 6)

Commentaire

Le Gvt a choisi de mettre sur un pied d'égalité l'acquisition classique et l'emphytéose/superficie. Ayant déclaré son intention de privilégier celle-ci, aurait-il été possible et souhaitable de voir le coût d'acquisition mieux pris en charge par l'Etat lorsqu'il est ensuite question de mettre les superficies créées à disposition via l'emphytéose/superficie ? La question est posée... (notamment du point de vue du respect de la Constitution).

4.4.6 Mesures administratives et fiscales

4.4.6.1 Une taxe communale pour lutter contre la spéculation et la rétention

Via cette mesure administrative, **l'Etat encourage les communes - sans le leur imposer - à taxer la spéculation et la rétention :**

« Les décisions concernant l'introduction de la taxe spécifique ainsi que les modalités d'exécution sont fixées par voie de règlement communal. » (flyer)

Les immeubles qui peuvent être soumis à la taxe spécifique sont :

- **les immeubles bâtis ou parties d'immeubles bâtis** (appartements) non occupés pendant une période de 18 mois consécutifs,
- **les terrains à bâtir** (non visés par l'art. 104bis de la loi 2004) qui sont depuis 3 ans susceptibles de faire l'objet d'une autorisation de construire [c-à-d pour lesquels les travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité d'une projet de construction ont été réalisés] et pour lesquels le début des travaux de construction n'a pas eu lieu. » (site)

La loi offre la possibilité à la commune, dans quelques cas spécifiques, de n'appliquer que partiellement la taxe :

« Art. 18. Les communes ont la possibilité de ne pas exiger totalement ou partiellement le paiement de la taxe spécifique, notamment en cas de projet de construction ou d'aménagement aux fins d'occupation, en cas de transfert des droits de propriété, pour l'année au cours de laquelle la vente ou la cession de l'immeuble est constatée par acte authentique et les deux années subséquentes, en cas d'activité agricole à titre professionnel ainsi qu'en cas de réservation d'une place à bâtir ou d'un logement à des fins d'habitation ou d'occupation personnelle par le propriétaire lui-même ou l'un de ses enfants pendant un délai maximum à fixer par voie de règlement communal. »

Le taux maximal de la taxe est de 600 euros par an pour les immeubles bâtis et de 15 euros par m² de la surface du terrain à bâtir.²⁵

4.4.6.2 Exemption d'impôt sur les plus-values et bénéfiques de cession

Cette mesure fiscale vise à favoriser chez les particuliers la cession d'immeubles aux autorités publiques en les exemptant de l'impôt sur le revenu.

Les Parlementaires espèrent aussi que « Cette mesure devrait permettre aux pouvoirs publics de se constituer des réserves foncières à un prix inférieur au prix du marché puisque l'exemption fiscale permet au vendeur une plus grande marge sur le prix de vente réellement touché.²⁶

Elle est décrite comme suit sur le site de l'Etat :

« Le pacte logement introduit une **exemption de l'impôt sur le revenu dans le chef du vendeur si l'État ou une commune acquiert** un bien immobilier. Cet avantage fiscal revient également au **Fonds du logement** dans la mesure où il procède à l'acquisition de terrains dans le cadre de son droit de préemption. L'exemption de l'impôt sur la plus-value à payer par les personnes physiques est totale si l'État ou la commune est acquéreur ou si le Fonds du logement procède à l'acquisition de terrain dans le cadre de son droit de préemption. Pour les entreprises de lotissement de commerçants (p.ex. promoteurs) et de non-commerçants réalisant du point de vue fiscal un bénéfice commercial (p.ex. personne qui procède au lotissement de prés et de champs acquis par voie de succession), le bénéfice réalisé sur la vente d'un terrain à l'un des acquéreurs précités est exempt d'impôt à raison de 50%. » (site)

La législature n'ira cependant pas jusque là puisque le texte de loi adopté ne comprend pas l'exonération du bénéfice commercial, limitant son effet à l'impôt sur le revenu (des personnes physiques).

L'article 29 du « pacte logement » est formulé comme suit :

« **Art. 29. Plus-values et bénéfiques de cession exemptés d'impôt sur le revenu.**

²⁵ Le projet de loi déposé en mars 2007 prévoyait une taxation plus élevée sur les immeubles non occupés : « **Art. 25.** La taxe spécifique est fixée par la commune dans la limite maximale de : 1) Pour les immeubles bâtis : - pour le premier exercice au cours duquel l'immeuble est soumis à la taxe spécifique : 500 euros par logement qui n'est pas occupé ou utilisé effectivement ; - pour le deuxième exercice au cours duquel l'immeuble est soumis à la taxe spécifique : 1000 euros par logement qui n'est pas occupé ou utilisé effectivement ; - pour les exercices suivants au cours desquels l'immeuble est soumis à la taxe spécifique : 1500 euros par logement qui n'est pas occupé ou utilisé effectivement. 2) Pour les immeubles non bâtis : 15 euros par mètre carré de la surface de la parcelle. » (p. 17). La loi adoptée ne comprend cependant plus aucun montant. Les montants donnés sont ceux mentionnés sur le site officiel du gouvernement : http://www.gouvernement.lu/dossiers/logement/pacte_logement/index.html#4

²⁶ Dans la synthèse (3 p) du dossier parlementaire n° 5696. Cf. <http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&id=5696#>

Les bénéficiaires de spéculation au sens de l'art. 99bis et les revenus au sens de l'article 99ter de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, sont exemptés de l'impôt sur le revenu s'ils sont réalisés par des personnes physiques respectivement sur des biens immobiliers aliénés à l'Etat, aux communes et aux syndicats de communes, à l'exception des terrains aliénés dans le cadre des dispositions du titre 2²⁷ de la présente loi. »

4.4.7 Mesures modificatives, transitoires et abrogatoires de différentes lois

Les mesures de la loi « pacte logement » sont mises en œuvre via la modification de différentes lois existant par ailleurs.

4.4.7.1 Loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement

L'art. 30 de la loi « pacte logement » prévoit différentes mesures correctives de la loi de 1979. Essentiellement ces deux-ci :

a) Meilleure aide financière de l'Etat en cas de constitution de réserves foncières

Augmentation du montant maximal de la participation étatique de 40 à 50% du prix d'acquisition des terrains par la commune ou un syndicat de communes à condition de constituer des réserves foncières destinées à des logements à coût modéré et aux équipements collectifs afférents. La participation étatique reste acquise si la réserve foncière sert ensuite à une mise à disposition en emphytéose ou d'un droit de superficie.

b) Extension des missions du Fonds du logement

Extension des missions du « Fonds pour le développement du logement et de l'habitat », qui sont désormais les suivantes :

A l'art. 55 de la loi de 1979, **les missions du Fonds deviennent** (en vert ce qui constitue la nouveauté introduite par la loi d'octobre 2008) :

- « réaliser l'acquisition de terrains, l'aménagement de terrains à bâtir ainsi que la construction de logements destinés à la vente et/ou à la location ;
- constituer des réserves foncières conformément à l'art. 97 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et des réserves de terrains susceptibles d'être intégrées, à moyen ou long terme, dans le périmètre d'agglomération ;
- créer de nouveaux quartiers de ville, des lieux d'habitat et des espaces de vie ;
- promouvoir la qualité du développement urbain, de l'architecture et de la technique ;
- réduire le coût d'aménagement des terrains à bâtir ;
- promouvoir le recours aux droits d'emphytéose et de superficie ;
- agrandir le parc public de logements locatifs et contribuer à en assurer la gestion. »

4.4.7.2 Loi modifiée du 19 juillet 2004 sur l'aménagement communal et le développement urbain

Des différents ajouts ou modifications, relevons ceux-ci :

a) Imposition aux promoteurs d'une règle des 10 % de logement à coût modéré

Création de l'obligation, en cas de PAP de plus d'1 ha, de réserver 10 % au logement à coût modéré.

L'article 29 de la loi de 2004 est complété par le paragraphe suivant :

²⁷ Il s'agit du titre consacré au droit de préemption.

«(5) Pour chaque plan d'aménagement particulier dont la superficie du terrain à bâtir brut est supérieure ou égale à un hectare, il sera réservé une partie de 10% de la surface du terrain à bâtir net ou 10% des logements y construits à la réalisation de logements à coût modéré, destinés à des personnes répondant aux conditions d'octroi des primes de construction ou d'acquisition prévues par la loi modifiée du 25 fév.1979 concernant l'aide au logement, dont les conditions et les prix de vente, respectivement de location sont arrêtés dans la convention prévue à l'art. 36 de la présente loi.»

Commentaire

La mesure est une nouveauté au GDL. Elle est très nettement moins contraignante que la mesure adoptée en Flandre.

La loi luxembourgeoise ne prévoit aucune exception ni condition d'application. Il n'existe pas de circulaire sur le sujet. Et il est utile de relever qu'elle oblige à la création de logements à coût modéré et non pas spécifiquement de logement social.

Dès lors, comment l'Administration suit-elle l'application de la mesure ?

Des contacts que nous avons eus avec le Ministère, cela passe par négociation directe entre le pouvoir délivrant le permis et le demandeur. C'est une négociation au cas par cas.

b) Le Fonds du logement à nouveau autorisé à créer des réserves foncières

En 1979, la loi permettait aux communes et au Fonds du logement à donner le statut de « réserves foncières » un ensemble de terrains destinés à servir à la construction de logements à coût modéré.

En 2004, le Fonds du logement a perdu ce droit alors que le Ministre l'a acquis. Par ailleurs, ce à quoi pouvaient être utilisées les réserves a été élargi.

En 2008, nouvelle modification avec réintégration du Fonds du logement comme pouvoir pouvant prendre l'initiative.

« Le chapitre 4 du titre 6 [de la loi de 2004] est modifié comme suit: **«Section 1. Réserves foncières. Art. 97. Déclaration.** Dans le cadre de la législation concernant l'aménagement du territoire, l'aménagement communal et le développement urbain ainsi que la protection de la nature et des ressources naturelles, **le ministre ou les communes**, après délibération du conseil communal, **sont habilités à déclarer zone de réserves foncières un ensemble de terrains destinés à servir soit à la réalisation de logements, des infrastructures et services complémentaires du logement, soit à la réalisation de constructions abritant des activités compatibles avec l'habitat, soit à la fixation des emplacements réservés aux constructions publiques, aux installations d'intérêt général ainsi qu'aux espaces verts, soit à la réalisation de zones d'activités économiques.** Le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat, après délibération du comité-directeur, **est également habilité à déclarer zones de réserves foncières un ensemble de terrains destinés à servir soit à la réalisation de logements des infrastructures et services complémentaires du logement, soit à la réalisation de constructions abritant des activités compatibles avec l'habitat.** [...] Les différentes formes d'occupation du sol précitées peuvent se retrouver dans une même réserve foncière dans la mesure où le plan d'aménagement général de la commune le prévoit et qu'elles ne sont pas incompatibles entre elles ».²⁸

La loi fixe ensuite des modes d'appropriation et le délai :

« **Art. 101. Arrêté grand-ducal** - Un arrêté grand-ducal approuve la constitution de la zone de réserves foncières et en déclare l'utilité publique. Le même arrêté grand-ducal approuve le relevé des terrains concernés et autorise l'Etat, la commune ou le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat à en poursuivre l'acquisition ou l'expropriation. Il fixe un délai au cours duquel la prise de possession des parcelles visées doit être réalisée. Ce délai ne peut dépasser cinq ans. »

Concrètement, sur ces zones peuvent s'appliquer la préemption et l'expropriation pourvu que l'autorité agisse endéans 5 ans.

c) *Amélioration de l'outil « obligation de construire »*

L'outil existe déjà dans la loi de 1979 et a été intégré dans la loi de 2004.

Il offre à la commune un moyen pour **obliger** [les propriétaires d'immeubles non bâtis situés en zone d'habitat] **à construire**. En cas de non construction endéans un délai de 3 ans, la commune peut procéder **à l'expropriation**.²⁹

La loi de 2008 introduit une **modification qui offre à la commune une deuxième voie en cas de non construction** suite à l'adoption d'un arrêté communal d'obligation de construire : **l'imposition d'une taxe au propriétaire récalcitrant**.

Les articles en vigueur sont désormais les suivants :

²⁸ L'article était précédemment formulé comme suit : « **Art. 97. Déclaration.** Dans le cadre de la législation concernant l'aménagement du territoire, l'aménagement communal et le développement urbain ainsi que la protection de la nature et des ressources naturelles, les communes, après délibération du conseil communal, et le Ministre, sont habilités à déclarer zone de réserves foncières un ensemble de terrains destinés à servir soit à la réalisation de logements, des infrastructures et services complémentaires du logement, soit à la réalisation de constructions abritant des activités compatibles avec l'habitat, soit à la fixation des emplacements réservés aux constructions publiques, aux installations d'intérêt général ainsi qu'aux espaces verts, soit à la réalisation de zones d'activité économiques.[...] »

²⁹ Le site officiel http://www.gouvernement.lu/dossiers/logement/pacte_logement/index.html#5 mentionne que « cette procédure d'expropriation peut, avec l'accord du conseil communal, également être entamée par l'Etat. ».

« Section 2. Obligation de construire »

Art. 103. Procédure

Le conseil communal peut ordonner l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés dans les zones destinées à être bâties définies par le plan d'aménagement général de la commune. La procédure applicable est celle définie pour les plans d'aménagement particuliers par le chapitre 3 du Titre 4.

Art. 104. Exécution

Si dans les trois ans, l'ordre définitif du conseil communal n'a pas été suivi d'effet, le début des travaux faisant foi, la commune entame la procédure d'expropriation prévue au présent chapitre à son propre profit, sur la base d'un projet d'aménagement, d'un programme et d'un cahier des charges des ventes et des locations. Cette procédure d'expropriation peut, avec l'accord du conseil communal, également être entamée par l'Etat. **Au lieu d'entamer la procédure d'expropriation, la commune peut percevoir du propriétaire, de l'emphytéote ou du superficiaire une taxe annuelle de non-affectation à la construction.** Un règlement communal détermine les conditions et modalités de fixation et de notification de la taxe, ainsi que les conditions de paiement. La commune est également autorisée à fixer la taxe dans les cas suivants :

1. si les travaux d'infrastructure visés au 1^{er} alinéa ne sont pas achevés dans un délai de 2 ans après le début des travaux ; la commune peut toutefois, sur demande motivée respectivement du propriétaire du terrain ou de son mandataire, de l'emphytéote ou du superficiaire, accorder un délai supplémentaire unique de 2 ans ;
2. aux terrains à bâtir pour lesquels une affectation à la construction a été ordonnée par le conseil communal, si dans les trois ans, suite à l'achèvement des travaux d'infrastructure visés au premier alinéa, le début des travaux de construction n'a pas eu lieu ; le conseil communal peut toutefois, sur demande motivée respectivement du propriétaire du terrain, de l'emphytéote ou du superficiaire, accorder un délai supplémentaire unique de deux ans ;
3. en cas de procédure d'expropriation, pendant toute la durée de la procédure.

En cas de cession des terrains visés à l'alinéa ci-avant, les délais de deux respectivement trois ans commencent à courir à partir de la date de la vente des terrains.».

Commentaire

La faculté qu'ont les communes « d'obliger à construire » est intéressante car elle leur offre la possibilité d'agir concrètement (et jusqu'au bout pour la mise sur le marché de terrains à bâtir. C'est une mesure concrète d'appropriation du sol.

Jusqu'avant le pacte logement, en cas de refus du propriétaire, seule l'expropriation pouvait être menée. Cela impliquait que, avant de prendre de telles mesures, les communes aient les capacités financières nécessaires.

Désormais, les communes ont le choix entre l'expropriation et/ou la taxation.³⁰

Cette nouvelle possibilité devrait en théorie favoriser l'application de la mesure. Mais avec un résultat concret désormais plutôt de nature pécuniaire que foncière...

³⁰ Cette amélioration est peut être due au peu de succès rencontré depuis 1979. Dans le cadre de notre recherche, nous n'avons pas obtenu de statistique concernant le nombre de procédure ayant été décrétée et accomplie jusqu'au bout (l'expropriation).

Ajoutons encore que le PSL (cf. ci-dessous) estime lui que la taxation doit être utilisée avec prudence car elle est susceptible de produire des effets contre-productifs via la répercussion de la taxe sur le prix de vente final du terrain.

4.4.7.3 Loi modifiée du 16 octobre 1934 sur l'évaluation des biens et valeurs

Relevons notamment la mesure suivante:

- Introduction d'une nouvelle catégorie de « terrain non bâti »

Une nouvelle définition des « immeubles non bâtis » est établie avec l'introduction d'une catégorie « terrains à bâtir à des fins d'habitation » ;

« Pour l'établissement de la valeur unitaire, on distingue la propriété agricole et forestière et la propriété immobilière bâtie et non bâtie. Cette dernière est subdivisée en 6 catégories, à savoir :

- les constructions commerciales ;
- les constructions à usage mixte ;
- les constructions à autre usage ;
- les maisons unifamiliales et les maisons de rapport ;
- les « immeubles non bâtis » autres que les « terrains à bâtir à des fins d'habitation » ;
- les « terrains à bâtir à des fins d'habitation »

Les terrains à bâtir à des fins d'habitation sont :

- les terrains qui peuvent recevoir une autorisation de bâtir et sont dès lors affectés à des fins d'habitation. Il n'est pas nécessaire que le propriétaire ait déjà demandé une autorisation de bâtir. Il suffit que la commune ait classé le terrain dans l'une ou dans l'autre catégorie, en fonction du plan d'aménagement communal et de développement urbain ;
- le terrain pour lequel le conseil communal avait décidé qu'il peut être bâti à des fins d'habitation³¹ mais sur lequel aucune construction n'est commencée dans les 3 ans de cette décision. »³²

Commentaire

Sur son site Internet officiel, le Gvt précise que la distinction faite entre les terrains à bâtir et les autres immeubles non bâtis vise à permettre une imposition plus substantielle des terrains à bâtir.³³

La mesure cherche à mettre fin au système qui permet à des terrains voués à la construction d'habitation d'être taxés comme un terrain à vocation agricole.

Ce souhait est rendu possible grâce aux modifications apportées à la loi de 1936 évoquée ci-dessous.

Cela implique un travail préalable de recensement par la commune.

³¹ Chaque commune doit établir un relevé de ces terrains selon la situation au 1^{er} janvier. Elle doit envoyer le relevé à la section des évaluations immobilières de l'Administration des contributions directes au plus tard pour le 31 janvier de l'année concernée. Le relevé reprend certaines informations relatives au terrain : le lieu de situation sur le territoire de la commune, la désignation cadastrale, la superficie, la désignation du ou des propriétaires, la date à partir de laquelle le terrain est considéré comme un terrain à bâtir à des fins d'habitation.

³² <http://www.guichet.public.lu/fr/citoyens/impots-taxes/propriete-bien-immobilier/detention-terrain-bien-immobilier/payer-impot-foncier/index.html>

³³ http://www.gouvernement.lu/dossiers/logement/pacte_logement/index.html#5

4.4.7.4 Loi modifiée du 1er décembre 1936 sur l'impôt foncier

Ici, les mesures prises concernent l'imposition des biens fonciers via ³⁴ :

- la fixation d'un nouveau taux d'assiette pour les « terrains à bâtir à des fins d'habitation »,
- l'institution d'une nouvelle classification pour les immeubles bâtis et non bâtis,
- l'abolition des liens entre les impôts fonciers A et B³⁵,
- l'institution de 6 catégories pour l'impôt foncier B.

4.4.7.5 Loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation

- nouvelle définition du terme « acquisition » (emphytéose et droit de superficie en font désormais partie) ;
- diminution de la durée d'occupation minimale à 2 ans d'un immeuble destiné à l'habitation dont l'acquisition donne droit au crédit d'impôt.

4.4.7.6 Loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation principale

- précision de la procédure applicable en cas de contestation dans le cadre d'un bail commercial ou d'un bail à usage mixte.

4.5 SYNTHÈSE SUR LA LEGISLATION EXISTANTE

Le GDL subit une pression démographique très importante à laquelle, en termes de logement, il ne parvient pas à répondre suffisamment. Le GDL a par ailleurs des ambitions élevées en terme de développement territorial durable, ambitions qui l'ont amené à opter pour une stratégie de « déconcentration déconcentrée » et à se fixer l'objectif de 25 % de déplacement en TC.

En 1979 et 2004, deux normes ont organisé le traitement de la question du logement. Puis en 2008, de nouvelles mesures ont été prises pour mieux encore ce secteur. La loi adoptée alors, dite « pacte logement », vise à favoriser l'accomplissement de l'objectif de création de 3400 nouveaux logements par an, ce qui passe surtout par la stimulation du niveau communal à agir de manière plus importante.

Aujourd'hui, au GDL, la politique foncière en matière de logement peut se mener grâce aux principaux outils suivants :

- La mesure « pacte logement » est dans les faits une dotation financière faite aux communes qui signent avec l'Etat une convention dite d'objectifs. L'Etat s'engage à verser durant 14 ans une somme de 4500, 6750 ou 7650 € par habitant supplémentaire au-delà du seuil annuel de 1 % d'accroissement. Il s'agit d'un incitant à créer du logement, où qu'il soit, et non pas un incitant à créer du logement dans telle ou telle localisation déterminée comme prioritaire selon des critères de développement territorial durable. Le fait qu'il y ait majoration de la dotation lorsqu'il s'agit de communes prioritaires ne diminue pas ce constat négatif. Le fait que la convention soit assortie de deux obligations spécifiques (plan d'action, taxe sur les terrains non bâtis et logements

³⁴ Plus de détail dans *De Finanzbuët. Bulletin d'information du Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire*, n° 2, 2^e année, 18 déc. 2008, sur http://www.miat.public.lu/publications/de_finanzbuet/finanzbuet2/de_finanzbuet.pdf.

³⁵ L'impôt foncier qui est perçu sur les propriétés agricoles et forestières est appelé impôt foncier A, celui correspondant aux immeubles bâtis et non bâtis est appelé impôt foncier B.

inoccupés) n'infléchit guère non plus le constat, qui peut être formulé comme suit : la mesure « convention pacte logement » n'est que peu en phase avec les objectifs stratégiques d'aménagement du territoire.

- Le droit de préemption est accordé à trois pouvoirs (Etat, communes et Fonds du logement) sur des aires moyennement étendues. Il est accordé automatiquement sur ces zones et pour une durée de 15 ans, avec faculté de prolonger de 5 ans.
 - L'Etat, les communes et désormais aussi le Fonds du Logement peuvent délimiter des zones dites de « réserves foncières ». C'est potentiellement un moyen très intéressant de mobilisation du foncier pour le logement, d'autant plus que l'Etat aide ensuite à l'acquisition. Sur ces zones spécifiques s'applique le droit de préemption.
 - L'Etat participe en effet au coût d'acquisition des terrains en cas de constitution de réserves foncières destinées au logement ou aux équipements collectifs. La loi adoptée en 2008 fait passer le taux de participation de l'Etat de 40 à 50 %.
 - Souhaitant que l'emphytéose et le droit de superficie soient désormais les formules privilégiées des autorités publiques, le GDL a, dans la loi de 2008, levé un des freins à ces deux pratiques en leur appliquant le même taux de financement qu'en cas de cession définitive (dans le cas d'une constitution de réserve foncière, cf. ci-dessus).
 - En vue de lutter contre la spéculation et la rétention foncières, la loi encourage les communes à lever une taxe sur les terrains non bâtis et sur les habitations non occupées. Ce n'est cependant pas une obligation. Les montants maximum sont de 600€/an pour les immeubles bâtis et de 15 €/m² de la surface du terrain à bâtir.
 - La loi de 2008 étend les missions du Fonds du logement : celui-ci peut désormais participer à la gestion du parc locatif public autre que le sien (c'est-à-dire essentiellement celui des communes) et d'agir via la formule du droit de superficie.
 - Depuis 2008, chaque « plan particulier d'aménagement » égal ou supérieur à 1ha doit réserver 10% de sa superficie à bâtir net ou 10 % des logements y construits à la réalisation de logements à coût modéré. La Flandre a pris une mesure similaire en 2009, mais beaucoup plus complète et plus contraignante.
 - Depuis 1979, la loi luxembourgeoise permet aux communes « d'obliger à construire » le propriétaire d'un terrain à bâtir. Il s'agit d'une mesure originale. En cas de non exécution endéans 3 ans après la notification, l'expropriation peut être menée. Cette possibilité d'agir n'a cependant jamais été utilisée jusqu'à présent. Depuis 2008, la commune peut choisir de lever une taxe plutôt que d'exproprier.
- La loi de 2008 favorise la cession d'immeubles aux autorités publiques en exemptant totalement d'impôt sur le revenu des personnes physiques le propriétaire qui cède à l'Etat, à une commune ou à un syndicat de communes (intercommunale).
 - Depuis 2008, la loi distingue les « immeubles non bâtis » des « terrains à bâtir à des fins d'habitation », mesure qui a pour but de faire en sorte que les terrains [réellement] à bâtir ne soient plus taxés comme l'est un terrain agricole. Cette mesure vise à renforcer le lot des mesures contre la rétention et la spéculation foncières.

Bien entendu, nombre de ces mesures dépendant de la volonté et/ou des moyens de la commune de les appliquer.

La liste ci-dessus montre que la loi luxembourgeoise possède des différences significatives avec la norme wallonne et dispose désormais d'un ensemble assez important d'outils fonciers à usage de la politique du logement. Certaines mesures existent chez nous mais avec d'autres nuances. D'autres sont inexistantes en Région wallonne et mériteront un examen approfondi en vue d'évaluer la pertinence d'un transfert, et à quelles conditions.

Le GDL n'a cependant pas encore tout mis en place. Certains outils tels la vente à réméré ou la captation des plus-values d'urbanisme sont ci et là évoqués, mais pas mis en oeuvre.

Nous le verrons ci-dessous, des mesures supplémentaires sont à l'étude, les rédacteurs du document stratégique PSL estimant que le nombre d'outils n'est pas encore suffisant.

Quant à la cohérence du pacte logement avec la stratégie territoriale luxembourgeoise, elle n'est manifestement – et même objectivement - pas suffisante. En particulier parce que toutes les communes peuvent être financées quand elles s'engagent à accroître leur population de 15 % en 10 ans, ce qui est en contradiction avec la stratégie de concentration déconcentrée et avec la liste des 39 communes prioritaires pour le logement.

Le PSL dresse lui aussi ce constat, à mots feutrés cependant.

4.6 LA DECLARATION DE POLITIQUE GOUVERNEMENTALE (2009)

La déclaration envisagée ici est celle du Gouvernement mis en place suite aux élections de mi-2009. Relevons que, depuis 2009, le Gouvernement a un Ministre titulaire du seul logement, ce qui n'était pas le cas lors de la précédente législature. La déclaration contient notamment des mesures foncières au sens strict du terme. Le passage ci-dessous de la déclaration est celui consacré à la politique gouvernementale en matière de logement.

« Ministère du logement

La politique du logement persévérera dans l'effort d'une approche intégrée, notamment concernant les articulations déplacement-logement-activités professionnelles et de loisir qui sont déterminantes pour construire des villes et agglomérations futures qui soient durables et de qualité.

Dans l'esprit du pacte logement et de l'avant-projet du plan sectoriel logement, cette politique sera mise en œuvre par le Gouvernement en étroite collaboration avec les communes qui disposent maintenant, à côté de leurs compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement communal, de véritables instruments pour intervenir directement dans le jeu du marché immobilier, qui détermine le prix du foncier et de la pierre en fonction de l'offre et de la demande de logements. Ces instruments sont surtout le droit de préemption, le droit d'emphytéose et le droit de superficie, l'obligation de construire, différentes mesures administratives et fiscales (p.ex. la taxe communale spécifique d'occupation ou de non-affectation à la construction de certains immeubles) et les nouvelles possibilités de taxation en matière d'impôt foncier.

Le plan sectoriel logement (PSL), approuvé en tant qu'avant-projet par le Conseil de Gouvernement le 24 avril 2009, sera finalisé à court terme. Ce plan constituera la base pour déterminer des actions en faveur de l'ensemble du territoire national en vue de la mise en œuvre des objectifs et des desiderata en matière de développement urbain et d'aménagement communal tels qu'inscrits dans le programme directeur de l'aménagement du territoire et dans l'IVL (Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept). A cette fin, le PSL comportera un volet incitatif et un volet contraignant permettant de guider les planificateurs et les investisseurs dans la pierre dans les directions affichées.

Les acteurs publics assumeront dorénavant un rôle plus actif sur le marché immobilier, surtout sur le marché du foncier. Afin de pouvoir assumer ce rôle actif, l'État et les communes devront procéder à la constitution de réserves foncières publiques moyennant les nouveaux instruments introduits dans la législation par la loi du 22 octobre 2008 dite « pacte logement ». Ces terrains seront viabilisés par les différents promoteurs publics et mis sur le marché à l'aide des instruments de l'emphytéose et du droit de superficie qui permettent de neutraliser le coût du foncier.

Afin de permettre au Fonds du Logement de jouer un rôle accru dans le cadre de cette politique, une réorganisation de sa structure et de ses missions sera réalisée.

Le Gouvernement étudiera l'opportunité de la création d'une société de développement pouvant intégrer les activités de différents promoteurs publics en vue d'atteindre un meilleur équilibre entre l'offre et la demande de logements sociaux ou à coût modéré et, le cas échéant, d'en améliorer la gestion.

Il sera veillé à réaliser des quartiers de ville durables dans le cadre d'un urbanisme écologique intégrant la réduction de la consommation des ressources naturelles (énergie, eau, foncier, etc.), intégrant des exigences sur la production de déchets, la conservation de la biodiversité, la réalisation de l'accessibilité et la mobilité, et intégrant la mixité sociale et générationnelle ainsi que la mixité des fonctions urbaines. Cette approche de développement écologique sera combinée avec des infrastructures performantes offrant aux utilisateurs les nouvelles technologies de communication, telles que des capteurs RFID (angl. : radio frequency identification, c'est-à-dire des puces miniatures capables de connecter tout type d'objet à l'internet), des réseaux de fibre optique, des infrastructures haut-débit sans fil, de l'informatique embarquée, des réseaux domotiques préinstallés, etc. C'est ainsi que le Gouvernement, auquel il appartient de penser et de planifier le Grand-Duché de Luxembourg de demain, entend voir réaliser des lieux d'habitat du futur offrant une grande qualité de vie dans un espace urbain idéal, à un prix modéré.

Afin de favoriser l'accès à la propriété d'un logement, le Gouvernement entend étendre le large éventail des mesures existantes en matière d'aides à la personne et d'aides à la pierre, en introduisant le modèle de la location-vente en faveur de tous ceux qui ne disposent pas du capital propre nécessaire à la conclusion d'un prêt hypothécaire.

Le Gouvernement se propose de promouvoir dorénavant la réalisation de logis dits « non-séparés » à l'intérieur d'un logement, ceci afin de stimuler, dans le cadre du développement des sites universitaires, l'offre de logis destinés aux étudiants.

Afin de préserver au mieux les droits de tous ceux qui souhaitent construire leur propre maison, le Gouvernement soumettra à un examen juridique l'idée d'interdire à l'avenir la vente d'un terrain combiné à un contrat de construction. Il est envisagé de rendre obligatoire une assurance de responsabilité et de dommages - biennale et décennale - pour les promoteurs-vendeurs.

Afin de faciliter l'accession à la propriété, la grille des honoraires des notaires sera revue. Afin d'améliorer la transparence sur le marché immobilier et de satisfaire aux exigences de la statistique communautaire, les indications et descriptions des biens immobiliers à fournir dans les actes authentiques seront précisées et standardisées.

Le Gouvernement étudiera la possibilité d'extension de l'allocation de loyer, accordée actuellement aux bénéficiaires du revenu minimum garanti (RMG), à d'autres bénéficiaires nécessiteux. Ainsi, l'introduction d'une allocation de logement permettant de soutenir financièrement et temporairement les locataires et les propriétaires victimes d'un cas de force majeure ou d'un fait grave (p. ex. chômage indemnisé) est envisagée. L'aide serait accordée sur base d'un dossier et moyennant convention. »

4.7 L'AVANT PROJET DE « PLAN DIRECTEUR SECTORIEL LOGEMENT » (2009)

4.7.1 Ce n'est encore qu'un avant-projet...

L'avant-projet de PSL a été présenté en avril 2009 et n'est pas encore adopté.³⁶ Il est susceptible d'évoluer fortement d'ici son adoption.

Le document est organisé en trois chapitres :

- le premier dresse **l'état des lieux** (« situation initiale ») de la question du logement et des besoins au GDL,
- le second définit des « champs d'action » qui sont **un ensemble d'objectifs à atteindre** dans le domaine du logement et de la construction, dans une approche profondément ancrée dans le développement territorial durable,
- le troisième énonce **les règles** qui vont permettre de mettre en oeuvre et d'atteindre les objectifs.

³⁶ Il n'est à ce stade disponible qu'en allemand. Nous utilisons la traduction qui nous a aimablement été transmise par l'équipe CPDT « Veille 3 ».

Comme il s'agit d'un avant-projet, nous n'évoquerons que brièvement le contenu des parties 1 et 2 pour aller un peu dans le détail de la partie directive, c'est-à-dire la partie 3.

Les auteurs de l'avant-projet estiment que, malgré l'existence du « pacte du logement », il n'existe pas encore assez d'instruments à vocation foncière :

« Le nombre de même que l'efficacité différenciée des instruments qui existent montrent que les instruments ne manquent pas, mais qu'il faut en priorité adapter de façon adéquate ceux qui existent. De nouveaux instruments doivent être introduits, à bon escient et à titre de complément à une stratégie globale, dans les règlements existants. » (PSL, p. 62)

Nous verrons plus loin que, dans les faits, les rédacteurs du PSL regrettent l'antériorité du « pacte logement » : les propositions qu'ils font visent pour partie à améliorer les mesures de ce « pacte », et parfois à en corriger les effets non souhaitables.

4.7.2 Un document rédigé pour servir la politique d'aménagement du territoire

Dans les outils nécessaires à l'atteinte des objectifs d'aménagement du territoire, le PDAT prévoit notamment quatre « plans sectoriels primaires », dont celui du logement (PSL).

Ils s'insèrent dans la hiérarchie des documents de l'ADT et doivent être en prise directe avec la stratégie de l'IVL.

Le PDAT (p. 176-177) définit comme suit le rôle du PSL :

« Plan directeur sectoriel logement »

La politique du logement a un impact substantiel sur le développement du territoire. Les variables qui influencent l'offre en logement sont multiples (évolution démographique, prix des terrains, localisation, exigences sociales...).

Une politique du logement bien conçue devra par conséquent avoir un lien avec les planifications sectorielles concernées en la matière (transports en commun, environnement...). L'IVL permettra de garantir dans une large mesure cette complémentarité en ce qui concerne l'occupation du sol.

D'autres aspects importants de la politique de logement, complémentaires à ceux traités dans le cadre de l'IVL, viendront compléter ledit plan destiné à :

- garantir à une population croissante la mise à disposition d'un parc de logements adéquats,
- guider une répartition équilibrée de la population, entre autres par la définition de zones prioritaires, de zones de développement et de zones à restructurer via des projets de réhabilitation, compte tenu des critères d'un aménagement du territoire durable, de l'accessibilité par les transports en commun, de l'impact sur l'environnement et de la localisation des zones par rapport au système des centres de développement et d'attraction,
- définir des mesures adéquates pour assurer, dans ce contexte, une priorité à la réhabilitation par rapport à la construction nouvelle, par exemple en définissant des zones d'assainissement prioritaires,
- orienter les activités de l'Etat sur le marché du logement, en sa qualité de promoteur, dans le sens des objectifs précédemment définis,
- promouvoir la complémentarité entre l'Etat et les communes en tant qu'acteurs sur le marché du logement,
- servir de cadre de référence pour l'attribution des primes et subventions versées dans le contexte de la politique du logement,
- promouvoir de nouvelles formes de logement moins consommatrices en terrain et attractives du point de vue social, architectural, urbanistique et environnemental.

Le plan directeur sectoriel « logement » devra être concrétisé et complété par :

- les contrats de développement et les plans de développement-logement décrits au chap. III.1.3.
- les instruments respectifs du développement urbain et de la mise en oeuvre des PAG plus amplement décrits au chapitre III.1.4. »

La philosophie de l'aménagement du territoire au GDL veut que ces plans sectoriels soient tout autant des outils d'aménagement du territoire que des outils de la politique sectorielle concernée. Le premier titre de la table des matières du PSL le mentionne clairement : « Le PSL en tant que partie intégrante de la réglementation de l'aménagement du territoire luxembourgeois ». Et, dans le texte, il est notamment écrit que :

« Si l'on compare ces objectifs à ceux de la politique de construction de logements au Luxembourg (voir chap. 3), on constate une large concordance. Le "Programme Directeur d'Aménagement du Territoire" insiste bien sûr plus sur les aspects de structure spatiale et d'organisation, tandis que la politique de construction de logements se concentre sur les objectifs sociaux et orientés vers les projets. Toutefois, la politique de construction de logements suit aussi le principe : "Promotion substantielle par l'Etat de projets de construction de logements avec en toile de fond un développement durable de l'habitat" ; cette politique tente aussi de lutter contre l'urbanisation sauvage et la dépendance à la voiture ainsi que de promouvoir les structures d'habitat mixtes et les centres urbains.

Dans ce cadre de référence, le "Plan sectoriel Logement" (PSL) doit s'entendre en tant que l'instrument qui "illustre" la politique du logement et définit un cadre structurel, spatial et organisationnel pour la future construction de logements. Le "Plan sectoriel Logement" se situe donc à l'intérieur du cadre d'action en matière de politique du logement, mais il entre de la même façon dans le cadre d'action de l'aménagement du territoire qui est stratégique pour l'espace, dont les principes et les stratégies essentielles sont définis dans le concept intégré de développement des transports et du territoire (IVL). Les réglementations nécessaires ont lieu la plupart du temps à l'interface entre politique de construction de logements et aménagement de l'espace et exigent des activités conjointes et coordonnées de ces deux domaines politiques. Une mission capitale du "Plan sectoriel Logement" consiste à définir des instruments d'aménagement appropriés et les cadres juridiques nécessaires pour mettre en oeuvre les objectifs et les mesures. » (PSL, p. 7-8)

Ces précisions quant à l'étroite imbrication entre politique d'aménagement du territoire et plans sectoriels qu'elle a « commandé » ne sont pas de pure forme : les plans sectoriels s'inscrivent bien dans une démarche réflexive et une opérationnalisation de nature transversale et interministérielle, comme nous le verrons ci-dessous.

Avec des limites cependant.

Les plans sectoriels ont donc pour vocation de contribuer à la concrétisation des objectifs du PDAT mais aussi de l'IVL. Ils doivent donc partir des constats dressés dans ces deux documents stratégiques. Nos collègues CPDT de la Veille 3 ont écrit ceci :

« Le plan sectoriel sur le Logement (PSL) s'intègre dans la hiérarchie des documents de l'aménagement du territoire au Grand-Duché et contribue ainsi à la réalisation des objectifs contenus dans le Programme directeur de l'aménagement du territoire et dans le Concept intégré du développement spatial et des transports. Dans cette optique, il vise donc à réaliser l'objectif de la déconcentration concentrée, illustrée au Luxembourg par le concept des centres de développement et d'attraction³⁷, et à contribuer au modal split³⁸ – principal objectif quantitatif poursuivi par l'IVL, etc. Une coopération doit donc être créée, verticale, entre Etat et communes mais aussi, horizontale, entre secteurs de compétences largement imbriqués.

Tout comme le PDS sur les transports, ce plan sectoriel Logement se base sur des prévisions en termes de croissance économique – évaluée dans la cadre de l'IVL à 4% de croissance annuelle moyenne du PIB d'ici 2020, elle a été rehaussée à 4.5% lors de la première évaluation de l'IVL en mai 2008 – et d'évolution démographique – croissance démographique notamment liée à la croissance économique importante au Grand-Duché, couplée à une réduction de la taille des ménages et à un vieillissement de la population –. Les besoins en logements sont élevés et évalués à l'horizon 2021 à **69.000 nouveaux logements** (3.400/an). Le PSL prévoit ainsi un ensemble d'objectifs et de mesures qui permettront de combiner qualité du logement, adaptabilité aux aspects évolutifs de la demande, accès au logement, performance énergétique, gestion parcimonieuse du sol et densification, meilleure accessibilité aux transports en commun, identification des implantations prioritaires pour ces nouveaux logements et coopération transfrontalière. »³⁷

4.7.3 Chapitre 1 de l'avant-projet : évaluation de la situation et des besoins

Le PSL décrit dans son 1^{er} chapitre la situation de fait, c'est-à-dire qu'il procède à l'examen du diagnostic le plus précis possible (prévisions démographiques et socio-économiques, type de ménages, besoins générés par ceux-ci, croisement avec des critères lié au développement territorial souhaité, caractérisation des disponibilités en superficies...).

La prévision des besoins en 2007 est de 69.000 logements entre 2001 et 2021, soit 3400/an. Or, la production moyenne est de 2200 logements/an. Le PSL estime que la fourniture de logements est généralement bonne, mais qu'il existe des inégalités dans les différents segments du marché. (p. 8)

Le PSL évoque une à une les conditions nécessaires pour faire évoluer la situation et répondre aux besoins estimés de 3400 logements/an. Et évoque entre autres questions celle des disponibilités foncières prévues dans les plans d'occupation du sol :

« Afin de pouvoir vraiment réaliser le grand nombre de constructions précédemment indiqué, il faut créer les conditions nécessaires. Outre la question du financement et des capacités des entreprises de construction, le manque de terrain à bâtir représente actuellement le plus gros obstacle, dont la répartition régionale ne correspond d'ailleurs pas à la structure de l'habitat du Luxembourg visée par le concept intégré de développement des transports et du territoire (IVL). » [...]

La pénurie de terrains à bâtir, combinée à la demande constamment en hausse en raison de la croissance démographique et de l'augmentation du nombre de ménages, fait du marché du logement un marché de fournisseurs. **Afin de pouvoir couvrir les futurs besoins de logements, des mesures sont donc justifiées, pas uniquement en politique du logement mais aussi en politique foncière. Ces mesures doivent viser une augmentation de l'offre de terrains disponibles et abordables dans les régions centrales et les espaces de densification** où les besoins sont les plus élevés et pour lesquels l'IVL prévoit les éléments spatiaux essentiels du développement de l'habitat.

³⁷ Veille 3, rapport intermédiaire de mai 2010, p. 28.

Les avis divergent à propos du sujet « interventions des pouvoirs publics sur le marché foncier ». En raison de nombreuses caractéristiques spécifiques et de la position de leurs acteurs, le marché du logement de même que le marché foncier ne sont pas des "marchés opérationnels" au sens de la doctrine de l'économie de marché. Actuellement, les marchés financiers montrent en outre que le "marché libre" a tendance à des déséquilibres. En pratique, il existe des imbrications étroites entre, d'une part, le marché libre et, d'autre part, les conditions cadres ainsi que les interventions régulatrices des pouvoirs publics conçues en raison des principes et des objectifs de politique sociale.

Pour le « Plan sectoriel Logement » les pouvoirs publics peuvent (doivent) donc avoir une intervention de pilotage sur le marché foncier et le marché du logement, et devraient agir eux-mêmes si les instruments publics garantissent la proportionnalité qui s'impose juridiquement par rapport aux droits fondamentaux et aux résultats visés. Pour aider le marché foncier et pour garantir les objectifs écologiques, une plus grande valeur sera désormais attribuée à l'utilisation des réserves de surfaces dans les structures d'habitat existantes. » (p. 12)

Outre donc la nécessité de répondre aux besoins en quantité de logements, il s'impose aussi de répondre aux besoins écologiques et sociaux, donc de peser sur la concrétisation et l'importance de nouvelles formes de construction (p. 14).

Le chapitre 1 aborde aussi le marché du logement et la promotion de la construction du logements par l'analyse des éléments suivants :

- Politique de la construction de logements en tant que mission des pouvoirs publics
- Interventions dans le cadre de la politique du logement
- La promotion de la construction de logements en tant qu'instrument de pilotage

Le chapitre 1 aborde enfin la question de la différenciation régionale et de l'harmonisation avec l'IVL, via les points suivants :

- Pilotage régionalement différencié de l'offre à bâtir
- Réserves de zones à bâtir et potentiels de croissance des régions, en procédant ici aux prévisions de logements par régions suivant différents modèles.

Cette partie du travail arrive aux conclusions suivantes :

« [...] les réserves de zones à bâtir qui existent aujourd'hui ne seront pas suffisantes, notamment dans les centres de développement et d'attraction, pour couvrir leurs besoins jusqu'à l'année 2021. Mais dans le cas d'un pilotage spatial plus important de la construction de logements et avec des formes de construction économisant le sol :

- les besoins de terrains seront un peu plus faibles dans les communes convenant prioritairement au développement de la construction de logements (CDA et centres complémentaires de l'aménagement du territoire), car des immeubles à étages seront construits là en plus grand nombre et des formes de construction économisant le sol seront introduites,
- du terrain supplémentaire sera nécessaire dans certaines communes convenant prioritairement au développement de la construction de logements (CDA et centres complémentaires de l'aménagement du territoire). Son importance dépend du degré actuel de mobilisation et de la future densification de la construction.
- les besoins de terrains supplémentaires seront particulièrement élevés dans les régions sud et centre-sud car, d'après les objectifs de l'aménagement du territoire, le développement de l'habitat présente, là, des conditions particulièrement bonnes.
- les communes rurales seront ménagées, car la construction de logements sera concentrée dans les CDA et les centres complémentaires de l'aménagement du territoire. Dans les communes rurales, les besoins de terrains seront plus faibles, l'excédent de terrains augmentera. » (p. 27)

4.7.4 Chapitre 2 de l'avant-projet : les objectifs (champs d'action) retenus

L'analyse du chap. 1 permet aux rédacteurs du PSL d'établir les **5 « champs d'action » prioritaires pour la construction de logements au Luxembourg**, et donc pour le PSL :

1. Piloter la construction de logements dans l'espace et la région
2. Activer et utiliser efficacement les zones à bâtir
3. Pousser les formes de construction économisant le sol et durables
4. Accroître la construction et garantir l'accès au logement
5. Pousser et assurer la coordination et la communication

Ces champs d'action seront décrits ci-après. Les « règles » (voir ci-dessous, chapitre 3) du « Plan sectoriel Logement » sont fondés sur ceux-ci et doivent leur être affectés.

4.7.4.1 Champ d'action 1 : piloter la construction de logements dans l'espace et la région

a) *Revoir le choix des communes prioritaires pour le logement*

Le PSL juge nécessaire d'améliorer la sélection des communes prioritaires (les 39) faite par le « Pacte logement »³⁸.

Pour rappel, la liste est composée au départ des 15 communes « CDA » du PDAT auxquels ont été ajoutés 24 communes jugées prioritaires pour le logement.

Afin d'améliorer cette sélection, une analyse fine³⁹ a été faite de la structure de ces 39 communes ainsi que de celles qui ont un lien spatio-fonctionnel avec elles.

Cinq critères ont été pris en compte pour cette analyse, menée en deux étapes :

- le potentiel pour le développement : analyse détaillée des surfaces disponibles dans les PAG et, ensuite, estimation de la croissance démographique réalisable sur ces surfaces,
- l'accessibilité,
- la multifonctionnalité,
- la densité/urbanité,
- la qualité de vie/habitat.

Si les limites de cette analyse sont connues, les auteurs du PSL estiment qu'elle fournit les bases de travail pour les discussions à avoir avec les communes en vue de mettre en place des conditions cadres n'existant encore qu'insuffisamment à leurs yeux.

Ils estiment qu'un perfectionnement de l'analyse peut servir de base à des futures révisions éventuelles de la liste des communes prioritaires pour le logement.

b) *Procéder au choix des « axes prioritaires de l'habitat » au sein des communes*

³⁸ Bascharage, Bertrange, Bettembourg, Bettendorf, Clervaux, Colmar-Berg, Diekirch, Differdange, Dudelange, Echternach, Erpeldange, Esch/Alzette, Ettelbruck, Grevenmacher, Hesperange, Junglinster, Kayl, Lintgen, Lorentzweiler, Luxembourg, Mamer, Mersch, Mertert, Mondercange, Niederanven, Pétange, Rédange, Remich, Rumelange, Sandweiler, Sanem, Schieren, Schifflange, Steinfort, Steinsel, Strassen, Vianden, Walferdange, Lorentzweiler. Contrairement à ce qu'en écrit l'équipe CPDT de la Veille 3, ces communes ont été sélectionnées en vue du Pacte logement (2008) et non pas lors de l'avant-projet PSL.

³⁹ Cf. PSL, p. 31-37.

Le PSL estime que l'analyse par commune doit être complétée d'une analyse à l'échelle infra-communale. Et ce en vue d'aboutir à l'identification, à l'intérieur des limites communales, des sites qui conviennent particulièrement bien parce qu'ils respectent les objectifs énoncés dans les documents stratégiques (PDAT, IVL...).

Ces zones sont appelées « **AXES PRIORITAIRES DE L'HABITAT** ».

Le PSL recommande que les communes procèdent à la « recherche et à la définition des axes prioritaires de l'habitat ».

Pour les définir, « la commune doit étudier à fond les objectifs de la politique nationale du logement et de l'aménagement du territoire ».

Concrètement, les axes devront être déterminés par la commune dans le PAG (c'est-à-dire plus ou moins l'équivalent de « schéma de structure communal », obligatoire au GDL). **Le PSL détermine lui les règles et critères de sélection des « axes prioritaires de l'habitat »** (voir chap. 3 ci-dessous).

4.7.4.2 Champ d'action 2 : activer et utiliser efficacement le terrain à bâtir

Le PSL prend soin de l'écrire : **l'activation des réserves de terrains est prioritaire** :

« La condition de la mise en oeuvre des objectifs du Plan Sectoriel" est que les communes prioritaires pour le logement doivent réellement réaliser les projets de construction de logements. Toutefois l'analyse montre que, d'une part, les surfaces affectées à la construction ne peuvent pas être utilisées pour la construction de logements conformément aux dispositions, parce que non disponibles et que, d'autre part, certaines communes ont trop peu de réserves de zones à bâtir. L'activation des réserves de terrain a donc une importance particulière. »

Pour que cet objectif se réalise, **il faut modifier le code des impôts et de la législation** :

« La grande importance qui est attribuée dans la politique nationale aux objectifs de fourniture d'espace d'habitation, d'une part, et de développement de l'habitat ménageant les ressources, d'autre part, justifie l'examen d'un amendement du code des impôts et de la législation en conséquence. Il y a lieu d'étudier des interventions dirigées avec garantie de la propriété foncière conforme à la constitution. Un amendement apparaît justifié si des principes bien établis, comme la relativité des interventions et l'égalité de traitement des propriétaires, sont garantis. » (PSL, 39)

Deux instruments de mobilisation du terrain doivent être discutés en priorité :

1. Les « baux à construction » entre communes et propriétaires fonciers
2. Les délais de construction

Deux autres mesures sont analysées en complément :

3. La fixation de l'impôt foncier en fonction de la constructibilité
4. La taxation de la plus-value et la compensation de valeur du plan

Le PSL le mentionne : à l'entrée en vigueur du « Pacte Logement », les premiers instruments d'activation et d'exploitation efficace du terrain ont été introduits dans la loi.

Pour le PSL, la réussite de ces mesures dépendra cependant de la mise en oeuvre logique de ces nouveaux instruments. **Et un renforcement de la disposition « Pacte logement » peut s'avérer nécessaire.** Voici ce que le PSL propose :

a) « *Baux à construction* » pour les nouvelles surfaces affectées à la construction

Cette meure n'est pas à confondre avec celle existant en France sous le même nom, laquelle étant outre-Quiévrain l'équivalent de notre emphytéose.⁴⁰

Ici, la mesure consiste visé à se donner le maximum de garantie de voir le projet envisagé exécuté dans les plus brefs délais.

Le but est plus exactement de voir le terrain nu bâti rapidement.

Dès aujourd'hui (cf. supra, pacte logement), les communes ou le Fds du Logement peuvent affecter des « réserves de zones à bâtir » à la construction de logements sociaux. L'affectation faite, ils peuvent ensuite, endéans 5 ans, acquérir à l'amiable ou exproprier.

Le PSL émet les souhaits d'amélioration suivants :

- **Les terrains ne doivent être affectés à la construction que seulement si un bail de droit privé entre commune et propriétaire foncier garantit la construction dans un délai fixé.**
- **En cas de vente d'un terrain nouvellement affecté (à l'habitat), une obligation de construire (dans un délai déterminé) doit être imposée à l'acquéreur.**
- **Le bail doit impérativement stipuler les conséquences en cas de non construction dans un bref délai** (réintégration dans l'état planologique antérieur jusqu'à des paiements de dédommagements).

b) Obligation de construire

Cet instrument foncier existe depuis 1979. Il permet aux communes de déterminer une obligation de construire endéans trois ans pour certaines surfaces. Si l'obligation n'est pas respectée, la commune doit exproprier en sa faveur ou exiger une redevance annuelle.

Le PSL émet les souhaits d'amélioration suivants :

- La mesure **doit être appliquée en priorité dans les « 39 communes prioritaires pour le logement »**
- **Une application de la mesure à des situations juridiques existantes – c'est-à-dire un terrain déjà affecté – est possible et judicieuse**, en particulier lorsqu'il s'agit de « surfaces centrales de réserves de zones à bâtir, bien aménagées ».

c) Organisme public de mise à disposition de terrains et d'activités relatives à l'habitat

Les communes joueront le premier rôle pour atteindre les objectifs nationaux de construction de logements.

Or, il n'est pratiquement pas possible ni rentable pour les (petites) communes de mettre en place les conditions nécessaires à l'application efficace des mesures.

Le PSL émet les souhaits d'amélioration suivants :

- **Création d'un « Fonds pour la construction de l'habitat »⁴¹** ayant pour missions : avant tout le financement des communes, mais aussi l'achat, la viabilisation, la mise en état d'exploitation puis la vente de terrains à bâtir. Ce fonds devra aussi avoir pour mission celle de préserver d'autres surfaces constructibles libres (surfaces industrielles, d'équipements sociaux, d'espaces verts...). Ce fonds pourrait :
 - **soit acquérir des terrains, les aménager et les viabiliser puis les vendre à prix coûtant aux communes ou à des promoteurs nommés par elles**

⁴⁰ Au sujet du « bail à construction » français, voir par exemple http://www.iau-idf.fr/fileadmin/Etudes/etude_634/cp2_web.pdf

⁴¹ Le PSL mentionne comme références exemplaires l'initiative européenne JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas), l'ITEA (Ente trentino edilizia abitativa) créé par le région de Trente

o **soit soutenir les communes à cet effet par une aide financière** (prêt)

S'agissant d'aller vite, le PSL préconise que le nouveau fonds soit intégré au « Fonds pour le développement du logement et de l'habitat » déjà existant

d) *Taxe sur les terrains à bâtir non construits*

Aujourd'hui, grâce au « Pacte Logement », les communes peuvent prélever une taxe spéciale sur les terrains non construits, mais prévus pour la construction, ainsi que sur les immeubles inoccupés.

Le PSL estime que cet outil peut provoquer d'indésirables « effets de prix », c'est-à-dire que les propriétaires vendeurs ou bailleurs répercutent la taxe sur le prix de vente ou de location. Le PSL pense aussi que des considérations de politique communale peuvent entraîner le refus d'imposer aux administrés une taxe supplémentaire.

Le PSL émet le souhait d'amélioration suivant :

- **rendre l'outil obligatoire dans les communes prioritaires pour le logement**
- **les recettes de la taxe doivent servir** « à l'achat et à la cession de terrains, à des mesures de planification et d'aménagement ou à l'agrandissement de l'infrastructure proche de l'habitat ».

e) *Fixation de l'impôt foncier en fonction de la constructibilité*

Le PSL n'émet pas de souhait d'amélioration.

f) *Taxation de la plus-value ou compensation de valeur du plan.*

La PSL abandonne l'idée de mettre en place cet instrument en raison de la trop grande complexité et insécurité juridique de cette mesure.

Le PSL justifie ce choix comme ceci

« Un autre instrument faisant l'objet d'intenses discussions depuis de nombreuses années dans l'aménagement du territoire est la compensation de valeur du plan, appelée aussi taxation de la plus-value. Par la compensation de valeur du plan les pouvoirs publics tentent de taxer en leur faveur la plus-value d'un bien foncier qui est due à la modification de plans publics ou à d'autres actions de l'administration publique (jusqu'aux investissements publics). Ainsi, il s'agit d'une part d'accroître les recettes communales et donc la marge de manoeuvre financière des communes, si l'utilisation a bien lieu pour le but prévu, et d'autre part d'améliorer la mobilité sur le marché foncier.

La mise en oeuvre pratique de cet instrument est difficile. Pour chaque cas, la valeur du bien foncier doit être déterminée par les pouvoirs publics avant et après les mesures conformes au plan ; la taxation concerne donc la différence entre cette valeur initiale fictive et une valeur finale qui correspond à la valeur commerciale du terrain viabilisé.

Cette procédure donne lieu à des problèmes qui ont empêché jusqu'à présent l'application de la compensation de valeur du plan dans la pratique administrative :

- Des expertises d'évaluation sont nécessaires pour constater ces deux valeurs, ce qui exige d'énormes dépenses et comporte des risques considérables. De plus, il peut y avoir une divergence entre la valeur commerciale déterminée du terrain et son prix de vente réel, négocié en fonction de la situation du marché. Enfin, la valeur du terrain inclut aussi toutes les constructions et les investissements déjà effectués, qui ne doivent cependant pas être pris en compte par la compensation de valeur du plan et pour lesquels la protection constitutionnelle de la propriété est applicable.

- Le calcul de la valeur doit examiner les différentes causes qui peuvent donner lieu à l'augmentation fictive de la valeur, car seule la plus-value causée par les mesures d'aménagement peut être taxée. Le calcul de la proportion causée par une mesure d'aménagement communal peut être coûteux et entaché d'incertitudes considérables qui menacent dès le début la validité juridique d'une décision. Un autre risque est que la taxation, qui devrait concerner le propriétaire du terrain profitant des mesures d'aménagement, soit répercutée ensuite aux acheteurs ou locataires d'espace habitable et entraîne donc en premier lieu une augmentation des prix.

En raison des problèmes pratiques indiqués et des contradictions avec le système juridique luxembourgeois, cet instrument n'est pas poursuivi plus à fond dans les réflexions concernant le PSL. » (PSL, p. 42-43)

4.7.4.3 Champ d'action 3 : pousser la construction économisant le sol et la construction durable

S'agissant ici de mesures non foncières, le point n'est abordé que superficiellement.

Le PSL dresse le constat que, pour atteindre un tel objectif, un ensemble considérable d'actions doivent être menées qui impliquent divers ministères et un effort considérable de coordination. Le PSL estime que « La politique du logement devrait viser à ce que la qualité des logements et des agglomérations soit désormais évaluée en plusieurs dimensions et à ce que les critères de durabilité écologique soient plus fortement respectés » dans les domaines suivants :

- Qualité du site et de l'habitat
- Qualité de la planification et des projets
- Energie et approvisionnement
- Ecologie des matériaux de construction

Le PSL aborde ensuite cinq points précis:

a) Promotion (= subsidiation) de la construction de logements

Aujourd'hui, les moyens de promotion – c'est-à-dire de subsidiation - de la construction de logements sont attribués suivant des critères sociaux.

Le PSL émet le souhait d'amélioration suivant :

- Faire varier la subsidiation en fonction de la taille du terrain sur lequel le logement est construit. voire même supprimer toute subvention aux maisons unifamiliales sur de vastes terrains (+ de 10 ares), même si ces constructions sont permises.

Le texte du PSL est le suivant :

« C'est pourquoi le calcul de l'importance de la promotion devrait tenir compte de la consommation de surface. La "densité" devrait être plus fortement encouragée. Le montant de la promotion peut être échelonné en fonction de la taille du terrain et devrait baisser en fonction de cette taille. Pour les maisons unifamiliales indépendantes classiques sur de vastes terrains (par exemple plus de 10 ares), la nécessité d'une promotion peut donner lieu à réflexion – même si leur construction est permise d'après les principes en vigueur de l'aménagement du territoire et le PAG et/ou le PAP.

L'objectif de l'aménagement du territoire consiste en un développement – du peuplement et de la construction de logements – dans des axes prioritaires dans l'espace, c'est-à-dire dans des communes ou des sites particulièrement adéquats (voir "Structure de l'habitat à l'intérieur des communes" au chapitre 2.1.2), où la future construction doit être plus dense et de haute qualité. La promotion de la construction de logements devrait être conçue en conséquence, afin de soutenir la maîtrise spatiale du développement de l'habitat. La construction devrait être plus fortement encouragée dans les communes prioritaires pour le logement et, dans celles-ci, dans les axes prioritaires de l'habitat. Dans ce contexte, les promotions en dehors de ces axes doivent faire l'objet d'un examen critique. » (PSL, p. 46)

b) Dispositions pour la construction économisant le sol

Le PSL émet le souhait d'amélioration suivant :

- éliminer les effets négatifs des dispositions existantes dans les domaines de la planification de la construction et des routes sur la consommation du sol.

A titre d'exemple, il propose les mesures suivantes :

- réduire les distances entre constructions, pour permettre une plus forte densité ;
- favoriser l'énergie solaire dans le découpage des terrains et le positionnement des bâtiments ;
- dimensionner sobrement et concevoir utilement les profils en travers des routes [...]

c) Projets modèles de construction de logements économisant le sol et l'énergie

Afin de remédier aux réserves émises par les particuliers ou les professionnels contre les formes de construction économisant le sol et les frais générés par un habitat de qualité supérieure, le PSL émet le souhait d'amélioration suivant :

- Mettre en œuvre un programme de projets modèles, à concrétiser dans les communes prioritaires pour le logement

d) Développement spatial des communes

Le PSL mentionne que les PAG doivent tous être renouvelés d'ici 2010. La localisation spatiale des futurs logements sera donc fortement influencée par cet outil de planification. Il y a donc lieu de prendre des mesures pour que les communes puissent mettre en œuvre les objectifs/prescriptions du PSL, en particulier par l'entremise des outils d'aménagement (PAG, PAP, plans de lotissement, relotissement et de morcellement)

Le PSL émet les souhaits d'amélioration suivants :

- « **Orienter le développement de la construction vers les « axes prioritaires de l'habitat »** des « communes prioritaires pour le logement ». Les développements de l'habitat à des emplacements où il n'y a pas ou pas suffisamment d'arguments au point de vue de l'aménagement de l'espace devraient être éliminés. » (PSL, p. 48)

Comment faire ? Le PSL émet les propositions suivantes :

- Déterminer des **normes de densités et d'aménagement économisant le sol lors de l'élaboration des PAG, PAP et autres plans** de lotissement, de relotissement ou de morcellement Ces normes porteraient sur :
 - des densités minimales et/ou maximales variant suivant le type de construction et le lieu (commune prioritaire ou pas, axe prioritaire ou pas...)
 - l'équipement en infrastructures techniques et sociales ainsi que le raccordement aux transports publics
- **Instaurer le principe du « zonage temporel » consistant à différencier, à l'intérieur du périmètre de la commune ou de la zone vouée à l'habitat, un ordre de priorité afin de ne mettre que progressivement sur le marché les zones.**

e) Promotion de la qualité écologique des constructions de logements

Ces mesures n'étant pas foncières ni même d'aménagement du territoire, nous ne les détaillons pas ici.

4.7.4.4 Champ d'action 4 : accroître la construction et garantir l'accès au logement

Le PSL reconnaît que la production de logements, même avec les changements proposés, ne pourra être réalisé qu'en faible partie par intervention directe du secteur public.

Le PSL constate que les grands promoteurs immobiliers actifs dans les marchés du bureau et du bâtiment industriel ne sont pas actifs dans le logement.

Le PSL émet les souhaits d'amélioration suivants :

- **Créer des capacités en personnel et en organisation** et, dans ce but, élargir les capacités des promoteurs publics et des ministères. **A cette fin, créer une nouvelle mission à confier à une structure étatique.** Le choix est de confier cette mission au Fonds du Logement existant.
- **Simplifier et accélérer les procédures d'attribution de permis** (simplifier les étapes et concentrer dans le temps les possibilités d'objections)
- **Examiner l'opportunité de créer un nouvel instrument de financement qui – à la différence du « Fds du logement élargi » décrit ci-dessus – n'aurait que des missions de financement** et ne serait pas actif dans la construction de logements.

Référence est faite ici au système autrichien des « banques pour la construction de logements, décrite comme suit dans le PSL :

« Le système autrichien des "banques pour la construction de logements" pourrait servir d'exemple : celles-ci ont pour fonction de procurer des capitaux à long terme – surtout sous forme d'emprunts pour la construction de logements – et d'attribuer des crédits à taux stables au secteur de l'habitat. L'Autriche a créé en 1993 la possibilité d'émission « d'obligations convertibles dans la construction de logements » par des banques spécialisées (en principe des filiales de grandes banques de commerce). Il s'agit d'emprunts convertissables qui sont émis par des sociétés de promoteurs, des "sociétés anonymes de financement et de réalisation de construction de logements" et dont le produit d'émission est disponible pour la réalisation de logements. En pratique, les moyens obtenus par les emprunts pour la construction de logements servent en majorité à financer des promoteurs reconnus d'utilité publique. Les nouveaux projets de construction sont financés en général jusqu'à 50 à 60 % de leur volume total de financement par des crédits à la construction de logements. Le solde est réglé par les aides des régions, les fonds propres et d'autres financements sur le marché des capitaux. Le volume des financements fournis par les banques autrichiennes pour la construction de logements en 2004, soit 1,5 milliard d'euros, a donné un volume de constructions de presque 2,5 milliards d'euros. Face à ce volume de financement il y a une diminution des impôts de l'Etat, de 75 millions d'euros, qui peut être considérée comme encouragement (exonération de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières jusqu'à 4 % et possibilité de déduction au titre de dépenses spéciales) » (PSL, p. 54)

- **Inciter le secteur privé de grande taille à investir dans le logement.** Prévoir des partenariats public-privé pour que le logement ainsi créé n'appartienne pas seulement au segment de prix moyens à élevés mais le soit aussi dans celui des prix du logement abordable.
- **Imposer une part de logement social dans les grands projets de construction.**
- Institutionnaliser le contact avec les investisseurs et les promoteurs
- Inciter la création de sociétés semi-publiques de construction de logements d'après le modèle des « coopératives de constructions de logements »
- Envisager la réalisation de plus grands projets d'habitations et de lotissements dans de nouveaux axes prioritaires de l'habitat (ville nouvelles)

4.7.4.5 Champ d'action 5 : coordination et communication

Ce souhait a déjà été abordé précédemment. Mais le PSL estime que son importance est telle qu'il y a lieu d'en faire un des cinq champs d'action. L'information ne suffira pas.

Les sous-titres de ce 5^e champ d'actions sont :

- Information et relations publiques

- Coopération et coordination au niveau de l'Etat
- Rendre les communes partenaires
- Evolution du pacte logement
- Coopération transfrontalière

Un point mérite particulièrement notre attention : le rôle et l'évolution du Pacte logement suite à l'existence du PSL.

Le PSL fournit en premier lieu un avis sur le potentiel du pacte logement :

« Le Pacte Logement peut donc, à titre de complément aux prescriptions du PSL, servir d'instrument pour la mise en oeuvre opérationnelle des idées de développement. » (PSL, p. 57).

Mais le PSL préconise des évolutions ! Les voici :

- **« Différenciation spatiale et quantitative de l'objectif de croissance : l'objectif général de croissance, soit 15 % d'accroissement de la population en dix ans, est déjà atteint et même dépassé par de nombreuses communes**, indépendamment de leur structure et de leur classification comme centres de développement et d'attraction. Un regard approximatif sur les réserves de zones à bâtir, qui présentent des différenciations régionales, montre en outre que ces réserves sont faibles justement dans les types d'espace prévus pour une plus forte croissance et que des stratégies différenciées dans l'espace devraient donc avoir un effet de soutien. Dans le cadre de la fixation des axes prioritaires et du développement prioritaire de la construction de logements dans des espaces particulièrement appropriés, on peut **envisager une différenciation du seuil d'entrée dans le Pacte Logement** (actuellement en général 15 % par décennie).
- Harmonisation du développement des communes avec les objectifs de croissance : de la part des communes, **une condition de participation au Pacte Logement – éventuellement dans le cadre de l'affectation des axes prioritaires de l'habitat et de la révision des PAG – serait d'élaborer et de présenter une stratégie de développement.**
- Orientation de la mise en oeuvre vers les objectifs de la politique de construction de logements : par principe, la croissance voulue par le Pacte Logement devrait être conçue d'une manière durable. Ceci concerne avant tout la nouvelle construction de logements et le terrain à bâtir utilisé à cet effet. **Avec le Pacte Logement, il serait possible de convenir aussi du maintien des objectifs adéquats du développement de l'habitat et de l'aménagement du territoire ainsi que de la mise en oeuvre de formes de construction préservant les ressources** (économisant le sol et l'énergie).
- Observation continue et contrôle du développement réel : **actuellement la seule vérification** consiste à examiner si les "communes du Pacte" ont rempli la condition de la promotion, c'est-à-dire « **l'objectif de croissance** ». **Ainsi, les résultats du Pacte Logement et surtout les effets observables sur le marché foncier et du logement devraient aussi être enregistrés et analysés continuellement à l'avenir sous forme d'un controlling. Il pourrait s'agir d'une fonction essentielle supplémentaire de l'Observatoire de l'Habitat.**
- **Constitution d'une entité de pilotage** : enfin, il faudrait tirer les conclusions des expériences, des connaissances et des résultats acquis par le "controlling" du Pacte Logement et, le cas échéant, adapter les objectifs (également les objectifs de croissance), faire évoluer et perfectionner les instruments. Ce serait possible par une entité de pilotage conjointe de l'Etat et des communes. D'autres acteurs (du BTP, du marché foncier, du marché financier, de l'aménagement des espaces, de

la politique sociale et la politique des infrastructures, etc.) devraient participer à la consultation.»

4.7.5 Chapitre 3 de l'avant-projet : traduction des objectifs en règles

4.7.5.1 Mise en œuvre... par les communes

Le paragraphe ci-dessous indique clairement que la politique sectorielle logement doit essentiellement être mise en œuvre par les communes :

« Le champ d'application du "Plan sectoriel Logement" est le Grand-duché de Luxembourg. En tant que programme spécial national, il définit pour les communes qui conviennent en priorité pour pousser l'évolution de la construction de logements et qui doivent supporter en priorité la production de la construction de logements des prochaines années et décennies, le moyen d'atteindre cet objectif. Le PSL formule aussi l'ensemble de mesures qui doit être développé et appliqué pour maîtriser le développement de la construction de logements et de l'habitat à l'intérieur des communes. » (PSL, p. 61)

En pratique, cela signifie que :

« **Les communes doivent tenir compte des règles du PSL et les concrétiser lorsqu'elles utilisent les instruments de l'aménagement dans leur domaine d'action.** Selon l'art. 9 (1) [de la loi modifiée du 19 juillet 2004], la concordance avec les objectifs et dispositions de l'aménagement du territoire est établie dans le cadre des rapports de présentation des "plans d'aménagement général". Selon l'art. 29 de la "Loi modifiée du 19 juillet 2004", la preuve de la concordance avec les objectifs et dispositions de l'aménagement du territoire est établie pour les « Plans d'Aménagement Particulier » (PAP). » (PSL, p. 62)

4.7.5.2 Terminologie du document

Le PSL établit la hiérarchie suivante :

« Le PSL est déclaré juridiquement valide conformément à la "Loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire" [...]. Dans le cadre d'une planification intégrée de la construction de logements et du territoire, le PSL déploie son action à plusieurs points de vue :

- Le PSL établit des **principes** pour la mise en œuvre des objectifs de la politique du logement.
- Le PSL établit des **objectifs et mesures (dispositions normatives)** dans sa fonction de plan d'aménagement des espaces pour l'habitat. Ceux-ci concernent la future structure spatiale et régionale de la construction de logements même ainsi que les fonctions concomitantes qui soutiennent la mise en œuvre d'une politique de construction de logements conçue selon les principes de l'aménagement des espaces.
- Le PSL formule, en partant des objectifs et mesures, des **prescriptions** qui doivent être mises en œuvre aux niveaux subséquents de la planification, tout en laissant certaines marges de manoeuvre pour la conception. Il incombe au ministère de l'Intérieur et à la "Commission d'Aménagement" d'examiner la mise en œuvre des règles fixées par le "Plan sectoriel Logement", c'est-à-dire de s'assurer que les raisonnements sur l'aménagement se situent à l'intérieur de la grille des objectifs du PSL en particulier ainsi que de l'aménagement du territoire et des communes d'une manière générale.

- Le PSL formule aussi des **indications** sur les adaptations éventuellement nécessaires des prescriptions d'ordre supérieur (lois), notamment là où des mesures dans le cadre de la politique de l'habitat et de l'aménagement du territoire sont utiles et exigées pour soutenir les objectifs de la politique de construction de logements. Tous les niveaux d'action impliquent une harmonisation avec les règlements en vigueur pour l'aménagement du territoire. Une harmonisation avec les plans sectoriels établis parallèlement pour le paysage, les transports et les implantations économiques a lieu dans le cadre d'un processus d'harmonisation approximativement annuel. » (PSL, p. 61)

Sont relevés ci-dessous les principales prescriptions (règles) et indications.

4.7.5.3 Règles de la maîtrise régionale de la construction de logements

Le PSL différencie deux groupes de communes :

- Le groupe des 39 communes jugées prioritaires dans le « Pacte Logement » (voir ci-dessus) par décision du gouvernement consultatif sur proposition du ministre de l'aménagement du territoire. Dans ces 39 communes se trouvent les 15 CDA
- Les 77 autres communes, désignées dans le PSL sous le terme de « communes résidentielles complémentaires »

Le PSL estime que la liste de 39 communes doit être évaluée périodiquement, en tenant compte des évolutions qui ont eu lieu entre-temps et du changement éventuel des conditions cadres.

Le mode opérationnel de révision de la sélection a été décrit dans le chapitre 2.

4.7.5.4 Règles pour les communes prioritaires pour le logement

Le PSL énonce les deux éléments suivants :

- **Les activités** pour la promotion de la construction de logements, la mise à disposition de terrain, la densification dans l'espace et l'installation des infrastructures complémentaires **doivent se concentrer sur les communes prioritaires pour le logement** (voir également les objectifs du PDAT et de l'IVL).
- Afin de remplir la fonction qui leur est attribuée, les communes prioritaires pour le logement doivent pouvoir offrir suffisamment de surfaces constructibles. **La priorité consiste à activer et utiliser les réserves de zones à bâtir à un emplacement approprié. Un élargissement du périmètre est envisageable seulement dans les communes où ce n'est pas possible ou dont les réserves sont déjà largement épuisées.**

Pour compléter ces deux principes et en assurer la mise en oeuvre, le PSL formule des **PRESCRIPTIONS pour affecter de nouvelles zones à bâtir dans les communes prioritaires pour le logement** :

- Les « **arrondissements d'un périmètre** » sont possibles s'ils peuvent être justifiés spécifiquement pour l'aménagement du territoire et correspondent aux stratégies de développement des communes concernées.

Dans l'esprit du PSL, les « arrondissements d'un périmètre » sont, contrairement aux « élargissements d'un périmètre », des agrandissements peu étendus du terrain à bâtir, allant jusqu'à 50 ares au maximum, qui contribuent à fermer les terrains vagues, à bâtir sur des inclusions de terrain et à rectifier le bord d'un lotissement (de la limite du terrain à bâtir vers l'extérieur). Les arrondissements d'un périmètre ne doivent pas dépasser dans des espaces nouveaux et/ou sensibles, à protéger, du paysage (voir dispositions dans le "Plan sectoriel Paysage"), ni produire une prolongation du bord d'un lotissement (de la limite du terrain à bâtir vers l'extérieur).

- Les « **modifications du périmètre (ou « élargissements »)** » consistant à compenser des agrandissements de terrain à bâtir par des retraits de celui-ci, sans changer la surface, sont admises si celles-ci permettent de soutenir la concentration du développement des habitations sur un axe prioritaire de l'habitat (en règle générale l'emplacement principal de la commune ; voir Règles au chapitre 3.7) et/ou dans des endroits/quartiers bien approvisionnés/aménagés.
- Les communes prioritaires pour le logement qui disposent de moins de réserves de zones à bâtir qu'il n'en faut pour un accroissement de la population de 20 % **peuvent affecter d'autres**

surfaces à la construction jusqu'à ce que le potentiel d'habitants sur toutes les réserves de surfaces constructibles à l'intérieur du périmètre de la commune permettent un accroissement de la population de 20 % si :

- a) il existe une stratégie locale de développement qui définit les axes prioritaires de l'habitat comme base de répartition et de concentration de la construction de logements dans le territoire de la commune et qui prescrit une plus grande part de formes de construction d'habitations économisant de la surface (construction à étages, formes de construction densifiées) ;
- b) des élargissements de périmètre suivent cette stratégie de développement et ont lieu dans des axes prioritaires de l'habitat (Règles des axes prioritaires de l'habitat, voir chapitre 3.7).
- c) l'activation et la constructibilité de nouvelles surfaces dédiées sont assurées ;
- d) pour les surfaces d'agrandissement des terrains à bâtir, la densité minimale de construction adaptée aux conditions locales est en moyenne de 15 à 25 unités d'habitat par ha brut de terrain à bâtir (voir égal. 3.10.3). Des écarts ne sont permis que s'ils sont fondés sur des arguments valables dans le contexte des conditions locales dans l'étude préparatoire du plan d'aménagement général.
- e) les élargissements de périmètre dans leur ensemble sont harmonisés avec les objectifs de l'aménagement du territoire et dans la relation régionale ;
- f) il est prouvé que les potentiels de densification et les potentiels d'activation dans le terrain existant sont largement épuisés.

Afin de déterminer l'accroissement potentiel de la population de 20 % comme base pour les « élargissements de périmètre », le PSL établit les critères suivants :

- 1/3 des réserves de zones à bâtir sont nécessaires pour le « propre développement » d'une commune (réduction de taille des ménages, etc.) ;
- 60 % des réserves de zones à bâtir sont mobilisables ;
- pour calculer le potentiel d'habitants, une densité de construction adaptée aux conditions locales, exprimée en logements par ha brut de terrain à bâtir doit être établie (voir également 3.10.3).
- Les réserves de surfaces constructibles créées dans les communes prioritaires pour le logement selon les conditions cadres susmentionnées peuvent être actualisées pour permettre de renforcer la construction de logements, c'est-à-dire qu'à **la fin de l'aménagement (construction) d'élargissements de périmètre, d'autres réserves de surfaces constructibles peuvent être créées dans la même mesure**, les conditions cadres susmentionnées étant valables aussi dans ce cas. Ainsi, les communes prioritaires pour le logement ayant peu de réserves de surfaces constructibles peuvent avoir une croissance par étapes et orientée vers l'objectif.
- En complément, **les réserves de surfaces constructibles qui dépassent les besoins de surfaces à plus long terme peuvent faire l'objet d'un zonage dans le temps** en fonction des objectifs "création d'un axe prioritaire", "développement de l'intérieur vers l'extérieur", "développement harmonisé de l'habitat", "trajets courts" et "structures durables" dans le « PAG » de la commune.

4.7.5.5 Règles pour les communes résidentielles complémentaires

Le principe de base est que ces communes doivent se développer modérément :

« En vue d'un développement spatial différencié et d'une fixation d'axes prioritaires dans l'espace pour la construction de logements, les communes résidentielles complémentaires doivent se développer modérément. » (PSL, p. 67)

Dans ce but, le PSL formule les **prescriptions** suivantes :

- Les « **arrondissements du périmètre** » de construction sont en principe possibles s'ils peuvent être justifiés spécifiquement pour l'aménagement du territoire et correspondent aux stratégies de développement des communes concernées. Voir au chapitre 3.6.1 la définition de "arrondissement du périmètre".

- Les **modifications du périmètre consistant à compenser des agrandissements de terrain à bâtir par des retraits de celui-ci, sans changer la surface, sont admises si** celles-ci permettent de soutenir la concentration du développement des habitations **sur un axe prioritaire de l'habitat** (en règle générale l'emplacement principal de la commune) **et/ou dans des endroits/quartiers bien approvisionnés/aménagés.**
- **D'autres élargissements de périmètre ne sont pas permis** dans les communes résidentielles complémentaires, sauf si la révision du "Plan sectoriel Logement" conduit à d'autres résultats.
- A l'intérieur du périmètre juridiquement valide, **le développement de la construction en un laps de temps de 6 ans ne doit pas dépasser la consommation (la construction) d'une aire maximale à fixer dans le "PAG"**. Une différenciation est à faire entre axes prioritaires de l'habitat et emplacements pas bien approvisionnés.
- Les **réserves de surfaces constructibles qui dépassent les besoins de surfaces à plus long terme doivent faire l'objet d'un zonage dans le temps** en fonction des objectifs "création d'un axe prioritaire", "développement de l'habitat de l'intérieur vers l'extérieur", "trajets courts" et "structures durables" dans le PAG.
- **Les besoins de surfaces à plus long terme correspondent aux besoins pour un accroissement de la population de plus de 20 %.** Pour les déterminer, le PSL établit les critères suivants :
 - 1/3 des réserves de zones à bâtir sont nécessaires pour le "propre développement" d'une commune (réduction de taille des ménages, etc.) ;
 - 60 % des réserves de zones à bâtir sont mobilisables ;
 - pour calculer le potentiel d'habitants, une densité de construction adaptée aux conditions locales, exprimée en log. par ha/brut de terrain à bâtir doit être établie (voir égal. 3.10.3).
- **Dans « l'Etude préparatoire du PAG », il y a lieu d'examiner la possibilité de transformer en « Zone verte » les réserves de surfaces constructibles qui dépassent les besoins de surfaces à plus long terme** (voir déf. ci-dessus) ainsi que les surfaces constructibles situées dans des emplacements périphériques, mal équipées en infrastructures ou ne pouvant être approvisionnées qu'au moyen de grands efforts. A cet égard, il est nécessaire de se référer au « Plan sectoriel Transport » et au « Plan sectoriel Paysage ».

4.7.5.6 Règles pour la délimitation des « axes prioritaires » dans l'espace

En recherchant sur Internet une définition de « l'axe prioritaire de l'habitat », force est de constater qu'il n'en existe pas encore. Le PDAT ne les définit pas. Pour préciser ce concept, il faut donc se référer à ce qu'en dit le PSL dans son chapitre 2 (consacré aux « objectifs ») et précisément à son point 2.1.2 formulé comme suit :

« 2.1.2 Structure de l'habitat à l'intérieur des communes

Des **axes prioritaires de l'habitat** densifiés, mixtes et prioritairement développés favorisent l'extension des transports publics et encouragent donc la mobilité en douceur. Ils facilitent le maintien de l'approvisionnement de proximité, établissent les bases d'un approvisionnement dense et abordable en services publics et privés et rehaussent donc la qualité de vie. **Un développement de l'habitat fondé sur des axes prioritaires** exploite efficacement la ressource rare qu'est le sol et réduit au minimum le coût des infrastructures techniques et sociales. La concentration de la force de développement renforce les structures à l'intérieur des communes. La recherche et la définition **d'axes prioritaires de l'habitat** sur lesquels la construction de logements et la promotion de la construction de logements se concentrent semblent donc mener au but.

Des unités d'habitat différemment structurées se trouvent à l'intérieur des communes étudiées. Outre le centre urbain, il existe dans de nombreux cas des localités secondaires, des villages, des lotissements éloignés et de petits débuts d'implantation. La desserte par les transports et la dotation en infrastructures diffèrent d'un endroit à l'autre, parfois de façon considérable entre centre urbain et hameaux. A l'intérieur d'une commune, il existe donc des conditions différentes pour la construction de logements.

Si l'on suit le principe de la déconcentration concentrée, ce qui s'impose aussi puisque les ressources deviennent plus rares, **il s'agit de choisir à l'intérieur des communes les sites (espaces de sites) qui conviennent particulièrement comme axes prioritaires du développement pour la construction de logements.** Ainsi, l'idée des habitats compacts s'oppose à la poursuite du débordement de l'espace habité.

L'objectif de l'établissement d'axes prioritaires dans l'aménagement national et local touche, au niveau de la mise en oeuvre, les instruments de l'aménagement de l'espace local. Les communes préfèrent ainsi aménager l'espace local dans leur propre domaine d'action. Il apparaît qu'une intervention purement dirigiste dans la compétence pour l'aménagement de l'espace local des communes ne permet pas d'atteindre le but voulu.

Les communes sont plutôt des partenaires potentiels importants dans le développement pour mettre en oeuvre les objectifs d'aménagement du territoire en liaison avec la compétence spécifique locale sur place. L'acceptation par rapport à un autre précepte, ressenti par ailleurs soi-disant comme une restriction, peut donc être accrue ou même créée de toutes pièces. Pour établir ses **axes prioritaires de l'habitat**, la commune doit étudier à fond les objectifs de la politique nationale du logement et de l'aménagement du territoire. Un autre avantage d'un mode d'action commun est donc l'activation de la propre responsabilité des communes.

Les **axes prioritaires de l'habitat** à l'intérieur des communes doivent donc être définis par celles-ci conformément aux "Règles d'établissement et de délimitation des axes prioritaires de l'habitat" (chapitre 3.8), dans "l'étude préparatoire" et dans le "plan d'aménagement général". Par la mise en oeuvre de ces directives, les communes agissent dans leur propre domaine d'action de l'aménagement de l'espace local. Le PSL a donc pour objet de formuler ces règles. » (PSL, p. 37)

Le chapitre 3 du PSL traite donc des axes prioritaires, et de la manière suivante.

En vue de compléter la sélection des communes prioritaires, le PSL opte pour la sélection de zones prioritaires au sein de chaque commune, selon les deux principes suivants :

La construction de logements doit être concentrée sur des surfaces qui s'y prêtent particulièrement à l'intérieur du périmètre. Les potentiels qui résident dans l'activation de réserves de surfaces, dans la densification du parc, dans le comblement de lacunes entre constructions et dans la reconversion, compatible avec les structures, des sites et quartiers centraux déjà équipés en infrastructures, sont à exploiter en priorité.

La condition indispensable à ces nouvelles constructions ciblant l'objectif est que les communes assurent par le PAG le terrain disponible aux emplacements appropriés (axes prioritaires de l'habitat).

Dans ce but, le PSL formule les **PRESCRIPTIONS** suivantes :

- **Les axes prioritaires de l'habitat doivent être définis par les communes** ou, le cas échéant, les parcs naturels et les futures "Communautés urbaines" dans le domaine d'action de l'aménagement de l'espace local dans le cadre de la prochaine révision des PAG, en se référant à la liste indiquée au chapitre 3.8. Pour ce faire, il appartient aux communes, dans le cadre de l'aménagement de l'espace à effectuer

dans le domaine d'action considéré, de compléter leurs stratégies de développement de l'espace, au cours de la révision des PAG, en fixant des axes prioritaires de l'habitat en accord avec les communes voisines. Les stratégies de développement au niveau des communes doivent aussi contenir des indications sur les objectifs du développement et sur les conditions nécessaires à une plus forte croissance (réserves de zones à bâtir, infrastructures). Les prescriptions en vigueur pour l'aménagement du territoire sont à appliquer.

Le fondement consiste à modifier le "Règlement Grand-ducal du 25 octobre 2004 concernant le contenu de l'étude préparatoire à présenter lors de l'élaboration ou de la mise à jour d'un plan d'aménagement général d'une commune".

- **Les axes prioritaires sont à prendre en compte dans la prochaine révision du PAG**, au plus tard avant l'expiration de six ans après l'entrée en vigueur du PSL.

Le PSL fixe ensuite les règles de sélection de ces « axes prioritaires de l'habitat ».

4.7.5.7 Critères de sélection et de délimitation des axes prioritaires de l'habitat

Le PSL définit la liste suivante de critères pour fixer les axes prioritaires de l'habitat :

- a) Une mixité des fonctions habitation, travail, approvisionnement et détente existe ou peut être développée.
 - b) La situation locale permet une sobre consommation de surface et permet un développement de l'intérieur vers l'extérieur.
 - c) Des réserves de zones à bâtir sont disponibles.
 - d) Une haute qualité d'habitation et d'environnement de l'habitat est réalisable.
 - e) D'anciennes zones bâties détériorées (également des jachères industrielles) peuvent être réhabilitées et/ou réactivées.
 - f) L'infrastructure technique nécessaire existe ou peut être améliorée à brève échéance par utilisation efficace des moyens.
 - g) Les effets sur le paysage et l'équilibre écologique sont tolérables.
 - h) L'utilisation économique de l'énergie ainsi que la plus grande utilisation de sources d'énergie renouvelables sont possibles.
 - i) Il existe un minimum de raccordement aux transports publics (une qualité minimale de la dotation en transports publics est considérée comme existante dans les communes prioritaires pour le logement s'il y a au moins un moyen de transport en commun régulier à cadence semi-horaire même aux heures limites de la journée – voir également 2.1.1 Structure des communes - Critère accessibilité). N.B. : les valeurs indicatives (par exemple zones piétonnes d'accès aux arrêts, fréquence de desserte) peuvent être formulées à titre de complément dans des directives.
- Les axes prioritaires de l'habitat doivent répondre largement aux critères mentionnés ci-dessus. Dans les communes résidentielles périphériques, les critères c), g) et i) peuvent déjà justifier ensemble un axe prioritaire de l'habitat.
 - Plusieurs axes prioritaires de l'habitat sont possibles à l'intérieur d'une commune. Des conditions structurelles spatiales (par exemple polycentrisme après regroupement de communes, parties de lieux et de communes ayant des fonctions qui se complètent) peuvent justifier plusieurs axes prioritaires de l'habitat. Mais plusieurs axes prioritaires de l'habitat ne peuvent être définis que s'ils permettent un développement spatial durable de la commune mieux que dans le cas d'une structure monocentrique. Il incombe à la commune d'en fournir la justification pour l'aménagement spatial dans le cadre de sa stratégie de développement. Il est impératif de respecter l'objectif de "concentration du développement de l'habitat".
 - Si nécessaire, des axes prioritaires de l'habitat dépassant les limites d'une commune peuvent aussi être fixés, une harmonisation des PAG étant indispensable dans ce cas.
 - La délimitation des axes prioritaires de l'habitat doit s'orienter d'après les conditions spatiales qui peuvent être par exemple :

- Conditions de l'espace naturel, comme topographie (limites du terrain, déclivités très prononcées, fossés...), cours d'eau, zones protégées contre les inondations et zones inondables lors des crues, zones présentant des restrictions de l'exploitation, etc.
- Surfaces de trafic : routes d'ordre supérieur, comme autoroutes dont le degré d'achèvement et/ou le niveau en hauteur empêchent ou tout au moins limitent fortement un croisement.
- Autres infrastructures, comme voies ferrées, voies de transmission et canalisations avec zones de sécurité
- Structure de l'habitat : interruptions dans la structure des constructions et/ou de l'utilisation
- Transports publics (zones de dessertes des transports publics).

4.7.5.8 Règles pour l'activation des surfaces constructibles existantes

- Le « Pacte Logement » permet aux communes d'introduire un impôt foncier différencié pour le foncier non bâti, de prélever des taxes spéciales (4e titre, chap. 1) et d'ordonner que les surfaces non construites à l'intérieur du périmètre soient affectées à la construction (5e titre, 2e partie). Une contribution à l'activation des réserves de surfaces constructibles sera ainsi fournie.
- Considérant la fixation d'axes prioritaires, il faudrait examiner si le prélèvement de taxes spéciales sur les biens fonciers inoccupés à l'intérieur du périmètre constructible doit être imposé aux communes prioritaires pour le logement et, dans celles-ci, pour les axes prioritaires de l'habitat à définir.
- L'objectif prioritaire doit cependant consister à mobiliser toutes les surfaces constructibles nouvellement affectées (tous les « élargissements » et « arrondissements de périmètres »), c'est-à-dire d'amener à une construction immédiate.

Dans ce but, le PSL formule les **PRESCRIPTIONS** suivantes :

- **Les nouvelles affectations de terrains** (« élargissements de périmètre ») ne sont possibles **que si une construction immédiate est garantie.**
- La base d'un « élargissement du périmètre » constructible **consiste en la conclusion de contrats (baux à construction) entre propriétaires fonciers et commune, qui régissent la mobilisation des surfaces constructibles nouvellement affectées :**
 - il faut prouver que le propriétaire foncier, le preneur à bail emphytéotique ou le titulaire du droit de superficie en ont immédiatement besoin pour construire,
 - ou que le terrain doit être proposé, preuves à l'appui, pour achat à la commune ou à un fonds public pour la construction de logements,
 - ou il faut conclure un contrat de droit privé entre la commune et le propriétaire foncier, le preneur à bail emphytéotique ou le titulaire du droit de superficie, fixant un (court) délai durant lequel le terrain doit être affecté à une construction.
 - L'accord contractuel doit prévoir une conséquence en cas d'inobservation, c'est-à-dire de non construction dans le délai fixé (par ex. annulation de l'affectation comme terrain à bâtir des logements, sans dédommagement).

Commentaire

Il s'agit donc ici d'une mesure renforçant la politique gouvernementale de lutte contre la rétention et la spéculation foncières. Une norme existe déjà depuis 1979, à savoir l'« obligation de construire ». L'obligation porte dans ce cas sur des terrains ayant déjà une affectation planologique « habitat » mais non mis en oeuvre. Ici, avec le « bail à construction », il s'agira de signer une convention lorsqu'il est question de changer l'affectation de la zone (du terrain) pour y permettre l'habitat.

4.7.5.9 Différentes mesures indicatives

La suite de l'avant-projet de PSL fournit des **INDICATIONS**. Parmi lesquelles :

- orienter la promotion pour la construction plus fortement vers les modes de construction durables et correspondant aux objectifs des documents stratégiques d'aménagement du territoire.
- définir des critères de durabilité et écologiques :

- Des critères d'évaluation de la qualité de l'habitat (par ex. environnement, écologie, générations multiples, etc.) doivent être développés et intégrés dans les instruments de promotion (par ex. « écopoints »). L'importance de la promotion doit être liée à la satisfaction de ces critères écologiques de qualité.
 - Des normes minimales doivent être définies pour la qualité de l'habitat et la construction de logements. Dans cet esprit, l'exemple de la construction de logements collectifs donné en annexe 4.1 doit être élargi et expliqué d'une manière générale.
 - De même, des exigences minimales pour une construction durable doivent être définies.
- les procédures administratives conditions d'octroi et de procédure doivent être améliorées dans le sens d'une simplification (par exemple en concentrant dans le temps les possibilités d'intervenir attribuées à différents intervenants)
 - **les missions des promoteurs publics doivent être élargies :**
 - Les statuts/le règlement intérieur des promoteurs publics doivent être élargis de sorte que leurs fonctions comprennent désormais également des prestations de services dans le développement immobilier, la préparation et la réalisation de projets, la planification et le conseil techniques. Il peut s'agir des prestations de services suivantes qui seront proposées aux organismes de l'Etat et des communes qui sont chargés de la création d'espace habitable :
 - assistance aux communes pour l'étude et la réalisation de projets de construction de logements ;
 - aide technique à l'exécution des procédures, services techniques, planification, conseil juridique, aspects contractuels, etc. ;
 - appel d'offres pour projets résidentiels pour des communes selon des normes définies ;
 - supervision des constructions ;
 - information et sensibilisation pour communes, promoteurs et personnes cherchant un logement (par ex. écoles, événements, matériel d'information, études scientifiques, campagnes dans les médias, etc.).
 - Le domaine de fonctions du « Fonds pour le développement du logement et de l'habitat » doit être élargi vers celui d'une société générale de développement de l'habitat. A l'avenir, il doit apporter une assistance appropriée aux communes et aux promoteurs mandatés par celles-ci. Il s'agit notamment de l'assistance pour l'acquisition de terrain et la mise à disposition de terrains à bâtir pour la construction de logements et de lotissements par les pouvoirs publics ainsi que pour le financement de projets de construction de logements et de lotissements.

Commentaire

L'étude CPDT 2005 (reconstruire la ville sur la ville) a notamment analysé le jeu des acteurs et évoqué les améliorations souhaitables au niveau des missions allouées aux opérateurs publics et/ou privés. Les mesures ci-dessus sont du même ordre.

4.7.5.10 Règles pour les densités de la construction de logements

Dans ce but, le PSL formule les **PRESCRIPTIONS** suivantes :

- Les objectifs et les principes de la construction économisant le sol doivent être concrétisés et rendus impératifs pour l'aménagement local de l'espace des communes et ses instruments (plan d'utilisation des surfaces PAG – "plan d'aménagement général", plan de construction PAP – "plan d'aménagement particulier") ainsi que pour les plans de détail concernant les parcelles ("plans de lotissement, de relotissement et de morcellement").

Les conditions cadres juridiques nécessaires à cet égard doivent être définies, par intégration de dispositions adéquates dans la loi de l'aménagement communal (Loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et de développement urbain) ou par des directives d'exécution appropriées du ministère de l'Intérieur.

- **Les densités moyennes** de construction des surfaces constructibles pour des logements sont les suivantes dans les **communes prioritaires** pour le logement :
 - Selon les conditions locales : 15 à 25 unités d'habitat à l'hectare ;
 - Dans les axes prioritaires de l'habitat : au moins 30 unités d'habitat à l'hectare.

- **Les densités moyennes** de construction des surfaces constructibles pour des logements sont les suivantes dans les **communes résidentielles complémentaires** :
 - Maximum 20 unités d'habitat à l'hectare
 - Dans les axes prioritaires de l'habitat : maximum 30 unités d'habitat à l'ha brut de surfaces constructibles
- Des écarts ne sont permis que s'ils sont fondés sur des arguments valables dans le contexte des conditions locales dans "l'étude préparatoire" du "plan d'aménagement général".

Commentaire

La loi de 2004 sur l'aménagement communal et le développement urbain prévoit la possibilité de déterminer des limites en terme de densité, différenciant le COS du CMU. La possibilité est donnée aux communes de les fixer dans leur PAG, mais n'est pas imposée. Pour les communes qui y procèdent, l'Etat fixe des limites maximales.

L'avant-projet PSL va plus loin en déterminant des fourchettes obligatoires, et ce pour chacun des deux types de communes : prioritaires ou complémentaires.

4.7.5.11 Une communication sur base de projets modèles

Outre d'avoir relevé qu'il sera utile d'intéresser les investisseurs immobiliers au logement (ils ne sont en fait actifs que dans les secteurs du bureau et l'entreprise), le PSL préconise aussi la concrétisation de projets modèles de grande ampleur :

- Une sensibilisation doit être soutenue par des projets modèles (projets pilotes) pour une "nouvelle construction de logements". Dans le cadre de ces projets modèles, des projets devraient être réalisés à titre d'exemples sur les sujets suivants :
 - construction économisant le sol et des coûts
 - type de construction écologiquement durable et économisant l'énergie (production de chaleur et d'électricité à efficacité énergétique, etc.),
 - plans d'ensemble utilisables de façon flexible,
 - lotissements réduisant au minimum les transports (sans voitures)
 - mélange des types (propriété – location, dimensions des logements)
 - besoins particuliers (habitations convenant pour handicapés, enfants, personnes âgées)
 - équipements collectifs, cogestion des habitants
 - participation des habitants

Dans ce but, le PSL formule les **INDICATIONS** suivantes :

- La conception et la mise en oeuvre des projets pilotes doivent être prises en charge par un promoteur reconnu d'utilité publique.
- Au niveau ministériel, un groupe de pilotage doit être constitué pour la coordination et l'orientation du contenu des projets modèles (choix du site, fixation des axes prioritaires).
- Les projets modèles doivent être associés à titre d'exemple à l'aménagement des infrastructures et au raccordement aux transports publics et doivent se situer dans une commune prioritaire pour le logement.
- Le développement, la planification, l'édification puis l'utilisation des projets de construction de démonstration doivent être documentés et évalués afin d'acquérir des expériences pour la large application de solutions innovantes. Les résultats et les expériences doivent être publiés sous forme appropriée et diffusés auprès d'un vaste public en tant que modèles de la construction de logements du futur.
- L'échange de vues sur les expériences entre promoteurs, communes et habitants ainsi que l'information et la formation des planificateurs, architectes et maîtres d'ouvrages doivent être assurés grâce aux expériences acquises.

4.7.5.12 Règles de coordination et communication...

Les rédacteurs du PSL estiment que le « Pacte logement » doit évoluer. Ils l'expriment comme suit dans le chapitre 2 consacré aux objectifs :

« 2.5.4 Evolution du Pacte logement

Le Pacte Logement jouera un rôle important dans la conception d'une politique de construction de logements harmonisée dans tout le pays. Des accords entre le ministère chargé de la construction de logements, le ministère de l'Intérieur et les communes constituent la première étape réussie pour passer de la situation de droit public, régie en raison de la répartition des compétences conformément à la Constitution, au domaine de l'accord régi par le droit privé. Ainsi, le développement intensif, précurseur, de la construction de logements se transformera d'une fonction de l'Etat en une préoccupation commune et en une fonction commune fondée sur une déclaration commune de volonté.

Le Pacte Logement peut donc, à titre de complément aux prescriptions du PSL, servir d'instrument pour la mise en oeuvre opérationnelle des idées de développement. Ce principe du Pacte Logement présente aussi les potentiels que cet instrument offre encore pour orienter plus fortement les prescriptions des objectifs vers les contenus de la politique de construction de logements et de l'aménagement du territoire et pour maîtriser logiquement la mise en oeuvre :

- **Différenciation spatiale et quantitative de l'objectif de croissance** : l'objectif général de croissance, soit 15 % d'accroissement de la population en dix ans, est déjà atteint et même dépassé par de nombreuses communes, indépendamment de leur structure et de leur classification comme centres de développement et d'attraction. Un regard approximatif sur les réserves de zones à bâtir, qui présentent des différenciations régionales, montre en outre que ces réserves sont faibles justement dans les types d'espace prévus pour une plus forte croissance et que des stratégies différenciées dans l'espace devraient donc avoir un effet de soutien. Dans le cadre de la fixation des axes prioritaires et du développement prioritaire de la construction de logements dans des espaces particulièrement appropriés, on peut envisager une différenciation du seuil d'entrée dans le "Pacte Logement" (actuellement en général 15 % par décennie).

- Harmonisation du développement des communes avec les objectifs de croissance : **de la part des communes, une condition** de participation au Pacte Logement – éventuellement dans le cadre de l'affectation des axes prioritaires de l'habitat et de la révision des PAG – **serait d'élaborer et de présenter une stratégie de développement.**

- Orientation de la mise en oeuvre vers les objectifs de la politique de construction de logements : par principe, **la croissance voulue par le Pacte Logement devrait être conçue d'une manière durable.** Ceci concerne avant tout la nouvelle construction de logements et le terrain à bâtir utilisé à cet effet. Avec le Pacte Logement il serait possible de convenir aussi du maintien des objectifs adéquats du développement de l'habitat et de l'aménagement du territoire ainsi que de la mise en oeuvre de formes de construction préservant les ressources (économisant le sol et l'énergie).

- **Observation continue et contrôle du développement réel** : actuellement la seule vérification consiste à examiner si les "communes du Pacte" ont rempli la condition de la promotion, "l'objectif de croissance". Ainsi, les résultats du Pacte Logement et surtout les effets observables sur le marché foncier et du logement devraient aussi être enregistrés et analysés continuellement à l'avenir sous forme d'un controlling. Il pourrait s'agir d'une fonction essentielle supplémentaire de l'Observatoire de l'Habitat.

- **Constitution d'une entité de pilotage** : enfin, il faudrait tirer les conclusions des expériences, des connaissances et des résultats acquis par le "controlling" du Pacte Logement et, le cas échéant, adapter les objectifs (également les objectifs de croissance), faire évoluer et perfectionner les instruments. Ce serait possible par une entité de pilotage conjointe de l'Etat et des communes. D'autres acteurs (du BTP, du marché foncier, du marché financier, de l'aménagement des espaces, de la politique sociale et la politique des infrastructures, etc.) devraient participer à la consultation. »

Dans sa dernière partie, la partie directive, le PSL aborde le pacte logement en ces termes :

- « [...] **Le Pacte doit être encore développé en vue des objectifs du PSL, surtout...**
 - en vue du développement ciblé, différencié dans l'espace (au niveau national et régional, mais aussi à l'intérieur des communes) ;
 - en vue d'un développement durable de la construction de logements et de l'habitat ;
 - pour une utilisation efficace des surfaces ;
 - dans le cadre d'un croisement renforcé avec d'autres domaines politiques (par ex. aménagement des infrastructures). »

Enfin, le PSL aborde les mesures de coopération transfrontalière à soutenir, qui sont à ce stade limitées à de l'échanges d'informations et de pratiques.

4.8 L'OBSERVATOIRE DE L'HABITAT

Créé début 2003 « pour la planification d'une politique cohérente et efficace à court, moyen et long terme en matière de logement en particulier, et d'habitat en général », l'Observatoire de l'Habitat luxembourgeois doit remplir trois missions majeures :

- Collecter et centraliser les données en favorisant l'implication de ses partenaires.
- Analyser :
 - les prix annoncés des logements en vente et en location (prix des annonces immobilières)
 - les prix enregistrés des logements à la vente (prix indiqués sur les actes Notariés)
 - l'offre de logements
 - le potentiel foncier (terrains à bâtir destinés à l'habitat)
 - le confort des logements
- Diffuser par la publication des « Notes », d'indicateurs rapides, de rapports d'activité, de dossiers « hors série » et par le biais de son site internet.

Les titres des « Notes de l'Observatoire de l'Habitat » sont les suivants :

- Note 14 : Des résidents devenus frontaliers. Analyse d'un phénomène émergent
- Note 13 : Le potentiel foncier constructible théorique pour l'habitat au Lxg en 2007
- Note 12 : Préférences et satisfaction résidentielle des habitants du Lxg - Un aperçu.
- Note 11 : Impact du coût du logement sur le budget des ménages selon leur niveau de vie en 1996 et en 2006
- Note 10 : Evolution du poids des remboursements d'emprunt et des loyers dans le revenu des ménages entre 1996 et 2006
- Note 9 : Le potentiel foncier constructible pour l'habitat au Luxembourg en 2004
- Note 8 : Evolution des offres de vente de logements entre 2004 et 2006
- Note 7 : La consommation foncière au Luxembourg entre 1997 et 2004
- Note 6 : Les projets de déménagements en 2003
- Note 5 : L'évolution de la construction de logements au Lxg entre 1970 et 2002
- Note 4 : Offres et prix de location des logements en 2003-2004
- Note 3 : Offres et prix de vente des logements en 2003-2004
- Note 2 : Le parc locatif et les loyers en 1991 et 2001
- Note 1 : Le parc des logements habités entre 1991 et 2001
- Note 0 : Peut-on caractériser la demande de logements des ménages ?

On observera que tant la Flandre que le GDL ont mis en place un système de collecte et d'analyses de données :

- Un système de suivi doit examiner si les objectifs du "Plan sectoriel Logement" sont atteints et les évaluer. Dans ce but, **l'Observatoire de l'Habitat doit être élargi** de

manière à ce qu'il donne des renseignements sur la production de la construction de logements et les projets de construction de logements des promoteurs reconnus d'utilité publique et des communes prioritaires pour le logement, sur l'état de révision des PAG et PAP ainsi que d'autres informations importantes pour le suivi.

5. ELEMENTS RELEVANTS POUR LA POLITIQUE FONCIERE WALLONNE ET LA GESTION DES BESOINS EN LOGEMENTS

5.1 SYNTHESE GENERALE

Au GDL, deux éléments influencent prioritairement l'action politique en matière de logement.

Le premier est que le GDL a des objectifs élevés en terme de développement territorial durable, ce qu'évoque ce passage du PADT :

« L'application des principes de diversité des fonctions, de densité d'occupation et de trajets courts, contribue à la mise en place au niveau national d'un nouveau modèle d'organisation territoriale, à relayer au plan local. Outre les aspects de politique foncière et d'urbanisme, qui répondent à un objectif de réduction considérable de la consommation de terrain et de l'urbanisation diffuse, un projet de développement urbain et rural durable inclut une politique de mobilité compatible avec une qualité de vie urbaine et rurale de bon niveau, mais également une politique préventive en matière d'environnement, respectueuse des atouts écologiques des zones construites et axée sur la réduction de la consommation d'énergie et sur l'efficacité énergétique. » (PDAT)

Le second est que le GDL vit une croissance démographique très forte, naturelle et migratoire. Pour répondre au défi du logement pour tous, l'Etat s'est fixé comme objectif la production de 3400 logements/an...

Pour l'étude des outils fonciers utilisés dans le cadre de la politique du logement au GDL, ont été analysés les lois de 1979, 2004 et 2008, la déclaration de politique gouvernementale de 2009 et l'avant-projet de loi du « plan sectoriel logement » (2009).

Les principaux enseignements sont les suivants.

5.1.1 Existence de deux mouvements non solidaires

Le GDL a mis en place, depuis la fin des années '90, une stratégie et une hiérarchie de développement territorial assez élaborée, dans laquelle la mobilité durable et la localisation préférentielles des activités revêtent une importance primordiale.

Les plans directeurs sectoriels en cours d'élaboration font partie de cette hiérarchie. Celui du logement, comme les autres, doit emboîter le pas de la politique territoriale.

Le GDL possède aussi des outils fonciers utiles à la politique du logement. Parfois depuis un temps certain. Ces outils se trouvent notamment dans la loi de 1979 sur les aides au logement et dans celle de 2004 sur l'aménagement communal et le développement urbain.

Depuis 2008 est venu s'ajouter, mais sans s'intégrer, un dispositif supplémentaire : la loi dite « pacte logement », du nom de la principale mesure qu'elle contient. Cette mesure, le « pacte logement », ne tient pratiquement pas compte du principe fondamental de « déconcentration concentrée » et agit indépendamment des objectifs de développement territorial définis par ailleurs. Cependant, ce constat de carence est moins vrai en ce qui concerne les autres mesures de la loi, lesquelles participent généralement – peu ou prou – à l'accomplissement des objectifs de développement territorial.

Il n'empêche, le PSL insiste fortement sur le fait que le pacte logement puisse, « à titre de complément aux prescriptions du PSL, servir d'instrument pour la mise en oeuvre opérationnelle des idées de développement. » (PSL, p. 57).

5.1.2 La convention « pacte logement » et son aménagement souhaité

La mesure « pacte logement » est dans les faits une dotation financière.

Elle est accordée par l'Etat aux communes qui signent avec lui une convention dite d'objectifs. L'Etat s'engage à verser durant 14 ans une somme de 4500, 6750 ou 7650 € par habitant supplémentaire au-delà du seuil annuel de 1 % d'accroissement.

La mesure est donc en contradiction avec les objectifs formulés dans le PDAT et l'IVL.

Il s'agit en effet d'une incitation à créer du logement, où qu'il soit, et non pas d'une incitation/obligation à créer du logement dans telle ou telle localisation déterminée comme prioritaire selon des critères de développement territorial durable.

Le fait qu'il y ait majoration de la dotation lorsqu'il s'agit de communes prioritaires n'annihile en rien l'effet contre-productif à attendre d'une telle mesure. Ni le fait que la convention soit assortie de deux obligations spécifiques (plan d'action, taxe sur les terrains non bâtis et logements inoccupés).

Ajoutons deux éléments d'appréciation :

- la mesure s'avère très coûteuse pour le Gouvernement, bien au-delà de ce qu'il avait budgété : 12 millions € budgétés pour 2009, 36 millions ont été consommés ;
- les communes semblent désormais se rendre compte qu'elles ne sont pas gagnantes dans ce mode d'incitation, les coûts induits de l'accroissement de population étant très importants, et plus élevés que le montant de la dotation⁴².

Pour ces raisons, parmi d'autres, le PSL souhaite corriger le pacte logement en envisageant une différenciation spatiale et quantitative de l'objectif de croissance imposé à chacune des communes (actuellement en général 15 % par décennie) d'autant plus que, selon son analyse, les 15 % d'accroissement de la population en dix ans sont déjà atteints et même dépassés par de nombreuses communes.

5.1.3 Sélection de communes prioritaires pour le logement

Les ZIP, les noyaux d'habitat... la législation wallonne a elle aussi des mesures devant en principe influencer la localisation de l'habitat.

Le GDL a lui opté pour une sélection de 39 communes (sur 116) dans lesquelles il souhaite voir réalisée la majorité des nouvelles unités de logements.

Cependant, nous avons vu que cette intention est contrariée par le pacte logement qui, lui, incite toutes les communes à accroître fortement leur population, où qu'elles soient.

⁴² Des contacts que nous avons établis, il ressort que des études ont été menées récemment pour objectiver les coûts indirects engendrés par le logement. Parce que très interpellantes pour le politique en place, elles ne sont pas encore disponibles.

L'avant-projet PSL souhaite corriger cet aspect contre-productif du pacte logement, notamment en établissant des règles différenciées.

Les 39 communes prioritaires seront notamment autorisées à procéder à des élargissements ou modification du « périmètre d'agglomération », à créer de nouvelles zones d'habitat au sein de ce périmètre quand le potentiel d'accroissement dans les zones existantes ne pourra satisfaire une augmentation de 20% de la population.

Les autres communes, non prioritaires, doivent elles se développer modérément. Les possibilités d'aménagement qui leur sont offertes sont donc moindres. Le PSL aimerait par exemple que les zones en surplus de ces communes puissent être mises au frigo (cf. ci-dessous).

Notons aussi que si l'avant-projet souhaite évaluer les critères d'acceptation dans la liste en vue d'éventuellement la réduire, des communes demandent ardemment de pouvoir elles aussi en être, notamment des municipalités autour de Luxembourg-ville, lesquelles souhaitent accroître fortement leur urbanisation, ce qui semble du point de vue des objectifs du PDAT et de l'IVL non souhaitable car risque de déstructuration des villages demandeurs par une périurbanisation non contrôlable.

5.1.4 Priorité à l'activation des réserves et parcelles

Affirmation somme toute banale.

Au GDL, cette volonté d'activer les parcelles et zones existantes peut être concrétisée sur le terrain par différents outils et mesures.

Par l'expropriation et, depuis peu, la préemption.

Le GDL possède aussi un outil de mini-remembrement urbain permettant de retracer les contours d'une parcelle (privée) mal délimitée en rognant sur les parcelles voisines, un autre qui permet aux communes d'obliger à construire telle ou telle parcelle ou lot laissé en friche, dispose de la faculté d'imposer le remembrement urbain à des propriétaires retors à la volonté, a établi la fixation de l'impôt foncier en fonction de l'état de constructibilité et non plus de l'usage qui est fait de la parcelle...

Bien entendu, ces possibilités ne sont utiles que si l'on s'en sert. Des contacts que nous avons eus avec des acteurs politiques et administratifs au niveau de l'Etat, il semble que certaines d'entre elles ne sont (pratiquement) jamais utilisées.

5.1.5 Mesures d'affectation du sol

5.1.5.1 Outils d'affectation du sol et périmètres opérationnels

POS, PAG, PPA : ces outils d'aménagement existent au GDL comme chez nous, mais avec des modes d'emploi plus ou moins différents.

Une différence fondamentale est que l'adoption d'un PAG (notre SSC) est une obligation au Luxembourg, comme l'est celle du « *gemeentelijk ruimtelijk structuurplan* » en Flandre.

Cette différence témoigne d'une volonté de l'Etat luxembourgeois de voir descendre les principes qu'il adopte jusqu'au niveau local mais de manière partenariale avec les communes : toutes celles-ci doivent posséder un PAG, ce qui leur donne l'occasion d'exprimer et de faire passer leurs propres souhaits en matière d'aménagement. L'obligation du PAG est donc à la fois un moyen d'obliger les communes à mieux prévoir leur développement territorial spécifique et un canal de diffusion (d'application).

Sur ce dernier point, nous avons par exemple vu que le PSL suggère à l'Etat d'obliger les communes à intégrer une nouvelle sur-inscription planologique délimitant les « axes prioritaires pour le logement ». Le PSL préconise que la mise en œuvre soit faite lors de la révision des PAG programmée en 2010.

Le GDL a aussi des périmètres opérationnels : « zones de développement », « zones à restructurer », « zones de réserves foncières », « zones d'aménagement différé », « périmètre d'agglomération ».

L'inscription « réserves foncières » est intéressante du point de vue de la politique foncière : le droit de créer ces périmètres spécifiques n'est pas seulement accordé à l'Etat mais aussi aux communes et, depuis peu, au Fonds du logement. Sur tous ces périmètres s'applique automatiquement le droit de préemption (mais pas à chaque cas à tous les pouvoirs préempteurs). L'Etat participe alors à l'achat des terrains à concurrence de 50 %.

5.1.5.2 Vers une délimitation des « axes prioritaires logement » par commune

L'avant-projet de PSL recommande cette nouvelle inscription que serait « l'axe prioritaire pour le logement ». Et ce dans le but d'aller encore plus dans les mesures d'aménagement favorisant une localisation optimale de la fonction habitat.

Il préconise que ces axes soient déterminés dans le cadre du travail de révision des PAG, prévu en 2010, et donne les règles et critères de sélection pour en dresser la liste.

5.1.5.3 Densité et construction économisant le sol

Souvent évoquée (notamment dans le PDAT), mais pas encore concrètement imposée, du moins pas suffisamment selon l'avant-projet de PSL.

Traiter cette question implique de spécifier des normes dans différents cas de figure.

La loi permet aux communes, lors de l'élaboration de leur PAG, de déterminer un « coefficient maximum d'utilisation du sol » (*CMU*) et un « coefficient d'occupation du sol » (*COS*). Le règlement grand-ducal du 25 octobre 2004 détermine des normes maximales pour les 8 types de zones (d'habitation 1, d'habitation 2, mixtes à caractère central urbain ou rural, d'activités économiques, industrielle, spéciale).

Il s'agit donc de maxima.

La loi « pacte logement » de 2008 stipule elle que, dans la convention entre l'Etat et les communes prioritaires (39 sur 116), celles-ci doivent s'engager à respecter une densité de 25 logements/ha.

L'avant-projet PSL va plus loin en proposant d'imposer à toutes les communes - par la norme et non plus par convention - des densités déterminées, en différenciant le cas des communes prioritaires des autres communes. Pour les premières, des densités minimales sont fixées. Pour les secondes, des densités maximales. Cette façon de faire vise à être en phase avec la philosophie du PDAT et en particulier de son choix de nettement différencier le développement des communes centrales et le développement des autres.

Les normes proposées par le PSL sont :

- communes prioritaires pour le logement : selon les conditions locales : 15 à 25 unités d'habitat à l'hectare ; dans les axes prioritaires de l'habitat : au moins 30 unités d'habitat à l'hectare.
- communes résidentielles complémentaires : maximum 20 unités d'habitat à l'hectare ; dans les axes prioritaires de l'habitat : maximum 30 unités d'habitat à l'ha brut de surfaces constructibles.

Le PSL aborde encore d'autres façons le problème de la construction économisant le sol. Il préconise notamment que les montants des primes au logement diminuent en fonction de l'augmentation de la taille de la parcelle, voire que la prime ne soit pas attribuée quand il s'agit de parcelles de plus de 10 ares ; il suggère que la limitation des subventions logement aux périmètres « axes prioritaires logement » soit envisagée ; il demande que les distances obligatoires entre constructions soient revues à la baisse...

5.1.5.4 L'impôt foncier sur base de l'affectation

La mesure existe depuis 2008. Elle a mis fin à la taxation foncière sur base de l'usage (cas du terrain en zone d'habitat taxé comme zone agricole car non construit) et a instauré l'impôt sur base de l'affectation planologique réelle.

5.1.5.5 Instaurer un zonage temporel

Le PSL propose d'instaurer de manière généralisée sur le territoire le principe du « zonage temporel » consistant à différencier, à l'intérieur du périmètre de la commune ou de la zone vouée à l'habitat, un ordre de priorité afin de ne mettre que progressivement sur le marché les zones.

5.1.5.6 Souhait de désaffectation des zones d'habitat

Cette mesure est évoquée dans l'avant-projet de PSL. Une méthode y est proposée pour déterminer les surfaces nécessaires pour chaque commune à moyen et long terme.

Pour les communes prioritaires, le surplus doit faire l'objet d'un zonage temporel.

Par contre, pour les communes non prioritaires, le PSL propose que les surfaces dépassant les besoins à long terme fasse l'objet d'un autre traitement : « dans l'Etude préparatoire du PAG, il y a lieu d'examiner la possibilité de transformer en « zone verte » les réserves de surfaces constructibles qui dépassent les besoins de surfaces à plus long terme ainsi que les surfaces constructibles situées dans des emplacements périphériques, mal équipées en infrastructures ou ne pouvant être approvisionnées qu'au moyen de grands efforts ».

Des contacts que nous avons au GDL, il semble que la mesure de désaffectation définitive ait peu de chance d'être adoptée.

L'alternative pourrait être de passer par l'inscription en ZAD. Mais, ici, l'insécurité juridique que générerait cette procédure fait craindre que le privé touché par cette mesure et qui présenterait une simple esquisse de projet de construction ait toutes les chances de se voir accordé en justice un dédommagement.

5.1.6 Mesures d'appropriation du sol

5.1.6.1 L'expropriation

Cette mesure, qui date comme en Belgique de 1824, a été modifiée à plusieurs reprises. Elle est sujette à problèmes juridiques graves en ce qui concerne les critères de fixation de l'indemnisation. En 2008, le Gouvernement a annoncé vouloir l'améliorer à nouveau avec pour obligation de modifier l'article 16 de la Constitution. Ce dossier est en cours au Parlement.

5.1.6.2 La préemption

Récent au Luxembourg, comme dans beaucoup d'autres pays, le droit de préemption est accordé à trois acteurs publics - Etat, commune, Fonds du logement – et sur des périmètres d'aménagement opérationnels définis.

L'Etat s'offre pour sa part un vaste champ d'action potentiel puisqu'il peut activer son droit de préemption « lorsque cela est nécessaire pour l'accomplissement du PSL ».

Au GDL, l'application du droit est automatique, au contraire de ce que prévoit le CWATUP.

Il a une durée de 15 ans, avec faculté de le prolonger de 5 ans.

5.1.6.3 Création de « réserves foncières »

La mesure existait déjà dans la loi de 1979. Transférée dans la loi de 2004, elle a été étendue en 2008.

Trois pouvoirs peuvent prendre l'initiative de déterminer planologiquement des « zones de réserves foncières ».

L'Etat et les communes peuvent agir pour délimiter « un ensemble de terrains destinés à servir soit à la réalisation de logements, des infrastructures et services complémentaires du logement, soit à la réalisation de constructions abritant des activités compatibles avec l'habitat, soit à la fixation des emplacements réservés aux constructions publiques, aux installations d'intérêt général ainsi qu'aux espaces verts, soit à la réalisation de zones d'activités économiques. Le Fonds du logement peut, lui, délimiter « un ensemble de terrains destinés à servir soit à la réalisation de logements des infrastructures et services complémentaires du logement, soit à la réalisation de constructions abritant des activités compatibles avec l'habitat. »

Les pouvoirs publics obtiennent sur ces zones un droit de préemption et le droit d'exproprier puisque la loi reconnaît à ces zones une « utilité publique ».

L'acquisition doit se faire endéans le délai maximum de 5 ans, ce qui oblige le pouvoir à l'origine de l'initiative à ne pas agir à la légère ni dans la précipitation.

L'utilisation qui en est faite ? Une seule procédure aurait été entamée, par le Fonds du Logement sur la commune d'Esch-sur-Alzette. L'insuccès serait dû au caractère rebutant de l'expropriation, au fait que les communes n'ont pas le réflexe d'acquiescer car elles se reconnaissent un rôle direct en création d'équipements collectifs et pas de logement...

5.1.6.4 Exemption d'impôt en cas de cession à l'autorité publique

L'appropriation peut aussi être favorisée plutôt qu'imposée.

Le GDL a choisi une mesure fiscale pour influencer le choix des propriétaires privés : l'exemption totale du bénéfice de cession à déclarer en tant qu'impôt sur le revenu si le bien est vendu à l'Etat et aux communes, ou si le bien est capté par le Fonds du Logement dans l'exercice de son droit de préemption.

Des informations collectées, cette mesure semble rencontrer un certain succès.

Par contre, l'intention exprimée dans l'avant-projet de loi de 2008 d'étendre l'exemption aux promoteurs n'a pas été confirmée, mesure qui prévoyait d'exempter ceux-ci d'une partie de l'impôt commercial dû lorsqu'ils aussi vendent à l'autorité publique.

5.1.7 Mesures de mise à disposition du sol

5.1.7.1 L'emphytéose et le droit de superficie

L'Etat souhaite favoriser le maintien des biens dans le domaine public. Il a déclaré vouloir faire de ces deux modes de mise à disposition du sol une priorité lorsqu'il est question du patrimoine public. La cession définitive est dès lors déclarée non souhaitable en termes de politique foncière.

Pour aider à la concrétisation de cet objectif ambitieux, l'Etat finance désormais aussi l'acquisition de terrains destinés au logement quand il est question de les mettre ensuite à disposition par bail emphytéotique ou droit de superficie, ce qui n'était jusqu'alors pas le cas. Le taux de participation de l'Etat est aussi passé de 40 à 50%. Sera-t-ce suffisant pour changer la donne et voir les communes conserver leur patrimoine foncier ? A voir...

5.1.7.2 La vente avec faculté de rachat

Ici, pas encore d'application au GDL. Mais l'avant-projet de PSL préconise de la prévoir notamment dans le cas de nouvelles affectations en zones d'habitat : l'accord contractuel signé (le « bail à construction », voir ci-dessous) doit prévoir une conséquence en cas d'inobservation, c'est-à-dire de non construction dans le délai fixé : par exemple l'annulation de l'affectation comme terrain à bâtir des logements, sans dédommagement.

5.1.8 Mesures pour obliger à affecter

5.1.8.1 Les taxes sur la non-affectation et l'inoccupation

En vue de lutter contre la spéculation et la rétention foncières, la loi encourage les communes à lever une taxe sur les terrains non bâtis et les habitations non occupées. Ce n'est cependant pas une obligation. Les montants maximum sont de 600€/an pour les immeubles bâtis et de 15 €/m² de la surface du terrain à bâtir.

L'avant-projet PSL estime lui que la taxation contre la rétention et la spéculation doit être utilisée avec prudence car elle est susceptible de produire des effets contre-productifs, en l'occurrence la répercussion de la taxe sur le prix de vente final du terrain.

L'avant-projet PSL suggère que soit analysé l'opportunité de n'obliger à la levée de ces taxes spéciales que dans le cas des communes prioritaires et, à l'intérieur de celles-ci, que dans les « axes prioritaires pour l'habitat ».

5.1.8.2 L'obligation de construire

Le GDL a depuis 1979 un outil juridique nommé « obligation de construire », qui permet aux communes de contraindre les propriétaires fonciers de terrain à bâtir mais non mis en oeuvre à réaliser une construction dans les trois ans ou, à défaut, à se défaire de leur bien. En cas de refus, la commune peut procéder à l'expropriation.

La faculté qu'ont les communes « d'obliger à construire » est intéressante car elle leur offre la possibilité d'agir concrètement et « jusqu'au bout » pour la mise sur le marché de terrains à bâtir. C'est une mesure concrète pour le respect de l'affectation planologique existante, suivie, en cas de refus du propriétaire, d'une mesure d'appropriation du sol.

Cette mesure n'a pas cependant pas encore été appliquée par les communes. La décision politique est difficile à prendre au niveau local, du point de vue électoral s'entend.

Depuis 2008, les communes ont le choix entre l'expropriation et/ou la taxation.

Cette nouvelle possibilité devrait en théorie favoriser l'application de la mesure. Mais avec un résultat concret désormais plutôt de nature pécuniaire que foncière...

Le PSL préconise que l'obligation de construire soit appliquée en priorité dans les 39 communes prioritaires pour le logement.

5.1.8.3 Les « baux à construction »

La mesure n'est pas encore d'application. Mais l'avant-projet de PSL la suggère au législateur dans certains cas. Elle vise à s'assurer légalement que l'usage prévu lors d'une nouvelle affectation de terrains soit respecté par le (futur) propriétaire.

Le principe serait le suivant :

- Les nouvelles affectations de terrains (« élargissements de périmètre ») ne sont possibles que si une construction immédiate est garantie.
- La base d'un « élargissement du périmètre » constructible consiste en la conclusion de contrats - « baux à construction » - entre propriétaires fonciers et commune, baux qui régissent la mobilisation des surfaces constructibles nouvellement affectées :
 - il faut prouver que le propriétaire foncier, le preneur à bail emphytéotique ou le titulaire du droit de superficie en ont immédiatement besoin pour construire,
 - ou que le terrain doit être proposé, preuves à l'appui, pour achat à la commune ou à un fonds public pour la construction de logements,

- ou il faut conclure un contrat de droit privé entre la commune et le propriétaire foncier, le preneur à bail emphytéotique ou le titulaire du droit de superficie, fixant un (court) délai durant lequel le terrain doit être affecté à une construction.
- l'accord contractuel doit prévoir une conséquence en cas d'inobservation, c'est-à-dire de non construction dans le délai fixé (par ex. annulation de l'affectation comme terrain à bâtir des logements, sans dédommagement).

5.1.9 Mesures de réorganisation parcellaire

5.1.9.1 Le remembrement urbain et légal

La loi luxembourgeoise permet le remembrement, qualifié soit d'urbain lorsqu'il est mené en accord avec les propriétaires fonciers, soit de légal lorsque la puissance publique doit prendre les choses en mains et imposer l'opération en raison du désaccord d'un ou de plusieurs propriétaires.

5.1.9.2 Remembrement et rectification des limites des parcelles

Lorsque l'on mesure la disponibilité foncière en zone d'habitat par commune, l'on sait que de la quantité estimée, un pourcentage non négligeable doit être retranché parce que nombre de parcelles ne sont aptes à accueillir une construction (trop étroite, sans accès...).

Au GDL, une mesure ressemblant à un « mini-remembrement » permet d'engager une procédure visant à adapter les limites d'une parcelle particulière privée et permettre in fine à son propriétaire d'utiliser celle-ci. Les adaptations sont faites par prélèvement sur les terrains adjacents.

C'est donc une des façons de réduire le nombre de parcelles inutilisables.

Ce problème avait été abordé dans l'étude CPDT 2002, notamment par un exercice de quantification des parcelles non adaptées sur la commune d'Oupeye.

5.1.10 Charges d'urbanisme et charges sociales d'urbanisme

La loi de 2004 organise la participation des propriétaires à la réalisation et au financement des travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité du plan général ou particulier d'aménagement.

Selon les cas, les communes sont plus ou moins exigeantes envers les promoteurs. Certaines exploitent cette possibilité – ce pouvoir – pour imposer un prix aux logements, pour faire réserver une partie de logements aux habitants de la commune ou à ceux qui y travaillent, aux familles nombreuses...⁴³

Depuis 2008, un complément a été apporté à la loi disant que chaque « plan particulier d'aménagement » égal ou supérieur à 1ha doit réserver 10% de sa superficie à bâtir net ou 10 % des logements y construits à la réalisation de logements à coût modéré.

Cette loi ne fait l'objet d'aucun arrêté grand-ducal (= arrêté d'application) ni de circulaire.

⁴³ Information du Ministère de l'Aménagement du Territoire.

Par rapport à la mesure d'application en Flandre, celle du Luxembourg est nettement moins précise et beaucoup moins contraignante.

En pratique, c'est le pouvoir qui va délivrer le permis qui mène une négociation avec le promoteur afin de voir comment celui-ci compte respecter cette obligation des 10 %.

Vu le caractère laconique de l'article de loi, on est en droit de se demander si la mesure ne sera pas inopérante au GDL, et pour diverses raisons : les promoteurs respecteraient déjà dans bon nombre de cas cette mesure car le marché les incite naturellement à varier leurs publics cibles et donc les catégories de bâtis qu'ils mettent sur le marché ; de très nombreuses personnes bénéficient de subvention au logement, et tombent donc dans la catégorie visée par les 10% de logement à coût modéré ; aucune mesure visant à éviter le morcellement d'un lotissement en deux lotissements de moins d'un ha ne serait prise, etc.

Il n'empêche, la mesure existe désormais et doit donc être appliquée partout, si ce n'était pas encore le cas.

5.1.11 Fonds du logement et souhait de Fonds de financement

La loi de 2008 étend les missions du Fonds du logement : celui-ci peut désormais participer à la gestion du parc locatif public autre que le sien (c'est-à-dire essentiellement celui des communes) et d'agir via la formule du droit de superficie.

L'avant-projet PSL suggère d'accroître encore les pouvoirs (capacités d'action) du Fonds.

Il constate que si les communes devront désormais jouer le premier rôle pour atteindre les objectifs nationaux de construction de logements, il n'est pratiquement pas possible ni rentable pour les (petites) communes de mettre en place les conditions nécessaires à l'application efficace des mesures. Le PSL émet donc le souhait que soit créé un « Fonds pour la construction de l'habitat »⁴⁴ ayant pour missions : avant tout le financement des communes, mais aussi l'achat, la viabilisation, la mise en état d'exploitation puis la vente de terrains à bâtir. Ce fonds devra aussi avoir pour mission celle de préserver d'autres surfaces constructibles libres (surfaces industrielles, d'équipements sociaux, d'espaces verts...). Ce fonds pourrait soit acquérir des terrains, les aménager et les viabiliser puis les vendre à prix coûtant aux communes ou à des promoteurs nommés par elles ; soit soutenir les communes à cet effet par une aide financière (prêt).

Le PSL évoque aussi sa volonté de voir examinée l'opportunité de créer un nouvel instrument de financement qui – à la différence du « Fds du logement élargi » décrit ci-dessus – n'aurait que des missions de financement et ne serait pas actif dans la construction de logements. Référence est faite ici au système autrichien des « banques pour la construction de logements ».

Le PSL estime également nécessaire une action spécifique visant à inciter le secteur privé de grande taille à investir dans le logement et pas seulement dans le bureau ou l'immobilier d'entreprise. Il est question de favoriser des partenariats public-privé pour que le logement ainsi créé n'appartienne pas seulement au segment de prix moyens à élevés mais le soit aussi dans celui des prix du logement abordable.

5.1.12 Une nécessaire collecte de données

⁴⁴ Le PSL mentionne comme références exemplaires l'initiative européen JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas), l'ITEA (Ente trentino edilizia abitativa) créé par le région de Trente.

Le GDL possède un « Observatoire de l'Habitat » fort actif et utile à éclairer et accompagner l'action politique et la gestion administrative, tout en offrant de services aux acteurs privés. Les mesures prises par les lois nécessitent aussi une collecte d'informations au niveau communal, informations utiles aussi pour une gestion globale des problèmes.

5.1.13 Pas de captation de la plus-value d'affectation

La PSL évoque le point mais pour déclarer abandonner l'idée de mettre en place cet instrument en raison de la trop grande complexité de la mesure et de son insécurité juridique pour ce qui est de la fixation des montants des plus-values à capter.

5.2 CONCLUSION

Au départ d'une législation issue du même moule, le GDL a, depuis les années 1980 et surtout fin '90, développé des outils et mis en place des pratiques qui permettent de dire que, aujourd'hui, il existe de nettes différences entre les pratiques luxembourgeoise et wallonne de développement territorial.

Des outils fonciers différents des nôtres existent.

La gestion de la problématique du logement dans une approche intégrée de développement territorial est contrariée par l'existence, depuis 2008, de la mesure « convention pacte logement », qualifiée de « technique de l'arrosoir » par les aménageurs. Entre cette loi et l'avant-projet de plan directeur sectoriel logement, c'est « je t'aime moi non plus ». Cependant, à y regarder de près, hormis ce point très problématique, la loi 2008 dite « pacte logement » à plus que les prémises d'une politique foncière en matière de logement.

L'avant-projet de plan sectoriel logement préconise tout à la fois la correction de certains défauts de cette loi, l'adoption de nouveaux outils ainsi que l'amélioration et le renforcement de la cohérence globale de ceux qui existent déjà.

Nous avons aussi relevé que si des instruments que nous ne connaissons pas en Région wallonne méritent d'être envisagés chez nous, il y a régulièrement loin de la coupe aux lèvres : l'utilisation des outils par ceux à qui ils sont destinés ne va pas de soi, et pour diverses raisons. C'est presque une banalité de le dire.

Il n'empêche, certains des choix récents du GDL semblent porter de beaux fruits.

6. ABREVIATIONS

GDL : Grand-duché de Luxembourg

PAG : plan général d'aménagement

PAP : Plan particulier d'aménagement

POS : plan d'occupation du sol

PSL : avant projet de « plan directeur sectoriel logement »

ANNEXE 6 - L'EMPHYTEOSE AUX PAYS-BAS EN 2010

Table des matières

1.	CONTEXTE GENERAL DE L'EMPHYTEOSE AUX PAYS-BAS	175
1.1	CONTEXTE ET MOTIVATIONS DE L'EMPHYTEOSE AUX PAYS-BAS	175
1.2	CADRE REGLEMENTAIRE DE L'EMPHYTEOSE AUX PAYS-BAS	177
1.2.1	<i>Aperçu global du cadre juridique</i>	177
1.2.2	<i>Code civil néerlandais</i>	177
1.2.2.1	Caractère onéreux du droit d'emphytéose	177
1.2.2.2	Changement de destination	178
1.2.2.3	Durée	178
1.2.2.4	Modification des conditions du droit d'emphytéose	179
1.2.2.5	Droit de l'emphytéote à l'expiration du contrat	179
2.	REGIME DE L'EMPHYTEOSE A AMSTERDAM	179
2.1	EVOLUTION DU DROIT DE L'EMPHYTEOSE	179
2.2	REGLEMENTATION : CONDITIONS GENERALES 2000	181
2.2.1	<i>La durée du droit d'emphytéose</i>	181
2.2.2	<i>Facultés de résiliation</i>	182
2.2.2.1	Résiliation à l'initiative de l'emphytéote	182
2.2.2.2	Résiliation à l'initiative du nu-proprétaire	182
2.2.3	<i>Révision des conditions de l'emphytéose</i>	182
2.2.4	<i>Révision du canon en cas de changement de destination</i>	183
2.2.5	<i>Montant du canon et modalités de paiement</i>	183
2.3	L'EMPHYTEOSE EN CHIFFRES	184
2.3.1	<i>Nombre de droits d'emphytéose</i>	184
2.3.2	<i>Revenus des droits d'emphytéose</i>	184
2.3.2.1	Revenus bruts	184
2.3.2.2	Frais d'exploitation	185
2.3.2.3	Résultat d'exploitation	185
2.4	GESTION ADMINISTRATIVE	186
2.4.1	« Société de développement » (« <i>Ontwikkelingsbedrijf</i> »)	186
2.4.2	<i>Havenbedrijf et Woningcorporaties</i>	187
3.	REGIME DE L'EMPHYTEOSE A ROTTERDAM	187
3.1	EVOLUTION DU DROIT D'EMPHYTEOSE	187
3.2	REGLEMENTATION : CONDITIONS GENERALES 2006	188
3.3	L'EMPHYTEOSE EN CHIFFRES	189
3.3.1	<i>Nombre de droits d'emphytéose</i>	189
3.3.2	<i>Revenus des droits d'emphytéose</i>	189
3.4	GESTION ADMINISTRATIVE	190
4.	REGIME DE L'EMPHYTEOSE A LA HAYE	190
4.1	EVOLUTION DE L'EMPHYTEOSE	190
4.2	L'EMPHYTEOSE EN CHIFFRES	192
4.3	GESTION ADMINISTRATIVE	192
5.	GESTION DES LOGEMENTS SOCIAUX	193
5.1	WONINGWET	193
5.2	WONINGSCORPORATIES ET EMPHYTEOSE	193

ANNEXE 6 - L'EMPHYTEOSE AUX PAYS-BAS EN 2010

1. CONTEXTE GENERAL DE L'EMPHYTEOSE AUX PAYS-BAS

1.1 CONTEXTE ET MOTIVATIONS DE L'EMPHYTEOSE AUX PAYS-BAS

L'expérience de l'emphytéose aux Pays-Bas se révèle assez intéressante à plusieurs titres. Ce mécanisme juridique a été mis en œuvre pour différents motifs qui ont été initialement développés par la municipalité d'Amsterdam pour être ensuite repris par la plupart des autres municipalités des Pays-Bas¹.

L'émergence du régime d'emphytéose sur le territoire d'Amsterdam est à mettre en relation avec l'urbanisation grandissante qui s'est produite durant la seconde moitié du 19^e siècle. A cette époque, la crise du secteur agricole a incité beaucoup d'agriculteurs à venir s'installer d'Amsterdam. L'évolution significative de la valeur des terrains liés à l'essor économique à Amsterdam ne bénéficiait pas réellement à la population composée essentiellement de travailleurs, raison pour laquelle il a été décidé, lors du conseil municipal du 23 septembre 1896 et sous l'impulsion des milieux sociaux, de faire profiter la collectivité de cet accroissement de valeur et cela via la mise en œuvre d'une politique foncière essentiellement axée sur l'emphytéose².

Les motivations invoquées à l'appui de ce nouveau système sont au nombre de quatre et peuvent être résumées de manière générale de la façon suivante :

- **La conservation, par la municipalité, du bénéfice lié à l'augmentation de la valeur des terrains.** La forte évolution du prix des terrains est liée à un phénomène de raréfaction des parcelles encore disponibles et la conversion de nombreuses parcelles agricoles en terrains à bâtir. C'est ainsi que le prix des terrains situés sur le territoire de la municipalité d'Amsterdam a connu dans le courant de la seconde moitié du 19^e siècle une évolution considérable dont le bénéfice ne profitait pas à la collectivité mais uniquement aux propriétaires fonciers privés. Entre 1850 et 1890, le prix par mètre carré est passé de moins de 5 florins à environ 40 florins³. Pour profiter de l'augmentation de valeur de ses terrains, la municipalité d'Amsterdam a donc décidé de ne plus conférer que des droits réels temporaires afin de pouvoir retrouver, à terme, la pleine propriété de ceux-ci et profiter de leur accroissement de valeur.
- **Le contrôle par la municipalité d'Amsterdam de l'utilisation qui est faite des terrains sur son territoire.** Au moment de l'instauration du mécanisme d'emphytéose, la municipalité d'Amsterdam ne s'était encore dotée d'aucun instrument planologique. Elle a donc trouvé dans l'application de l'emphytéose un moyen efficace (i) d'éviter que les terrains à construire restent en friche, (ii) de définir des usages pour chaque parcelle et (iii) de contrôler le respect des prescriptions fixées⁴. Bien que la plupart des contrats de vente prévoyaient des prescriptions à respecter en cas de construction ainsi que des sanctions, ces dernières n'étaient pratiquement jamais mises en œuvre⁵. D'où l'idée d'instaurer un

¹ P. Nelisse, *Stedelijke erfpacht*, Academische proefschrift, Universiteit van Amsterdam, p. 68, <http://dare.uva.nl/document/98962>.

² J.W. Jesterhoudt, *Erfpacht in Amsterdam*, Uitgave van de Ontwikkelingsbedrijf Amsterdam, oct. 2004, p. 33.

³ P. Nelisse, *supra*, p. 50.

⁴ P. Nelisse, *supra*, p. 57.

⁵ L. Jansen, *De Grondpolitiek van Amsterdam in de 19e eeuw*, Amsterdam, 1965, p. 98.

mécanisme d'emphytéose offrant une meilleure protection à la municipalité en cas de non respect des prescriptions imposées à l'emphytéote. L'ambition de la municipalité d'Amsterdam consistait également à empêcher, grâce à l'emphytéose, des évolutions inadéquates en termes d'aménagement du territoire et à pouvoir assurer ainsi un équilibre entre les différentes fonctions.

- **L'encouragement à la construction de logement et cela également pour les habitants à faibles revenus.** Par le biais de la mise à disposition de terrains via un droit d'emphytéose, avec pour conséquence l'absence de paiement d'un prix pour l'acquisition de la parcelle, les habitants pouvaient disposer d'un budget plus élevé pour financer la réalisation de travaux de construction. Diverses objections ont été émises à l'encontre de cet argument compte tenu du montant du canon qui généralement dépassait le montant des intérêts qui auraient dû être payés en cas d'emprunt hypothécaire⁶.
- **La récupération, sans frais, de la pleine propriété du terrain à l'expiration du droit d'emphytéose.**

Ces divers motifs n'ont pas réellement évolué avec le temps et ont d'ailleurs été récemment réaffirmés à l'occasion des 100 ans de l'instauration du régime d'emphytéose en 1996⁷. Un nouvel argument a toutefois été ajouté à cette occasion consistant dans la lutte contre la spéculation immobilière.

Au niveau de l'aménagement du territoire, l'emphytéose a ouvert des perspectives intéressantes. A titre d'exemple, la municipalité d'Amsterdam a fait en sorte, grâce aux dispositions spécifiques imposées dans les contrats d'emphytéose, que les zones situées à proximité des stations ferroviaires centrales soient principalement destinées à des activités de bureaux, alors que les zones plus reculées ont été destinées aux activités d'entreposage.

La gestion de l'aménagement par l'emphytéose peut aller jusqu'à la détermination d'un certain type d'activité commerciale dans un bâtiment. Même si les services municipaux d'Amsterdam veillent à ne pas ralentir le commerce et ne pas mener une politique trop interventionniste, ils sont toutefois en mesure de prévoir, par exemple, qu'un espace commercial dans un endroit « touristique » soit destiné à la vente de produits « touristiques » (ex. des fleurs), plutôt qu'à un supermarché.

Un autre intérêt de l'emphytéose, en tant qu'instrument d'aménagement du territoire, est de pouvoir créer un équilibre au sein de chaque quartier entre les habitations destinées à être louées (« huurwoning ») et les habitations destinées à la vente (« koopwoning »). Les conditions reprises dans les contrats d'emphytéose présentent l'avantage de pouvoir organiser une certaine régulation à ce niveau là également.

Les objectifs liés à l'aménagement du territoire ne sont donc pas purement théoriques et ont permis, en tout cas en ce qui concerne la municipalité d'Amsterdam, d'assurer une certaine gestion du territoire.

Parmi les villes principales des Pays-Bas qui ont suivi le mouvement initié par la municipalité d'Amsterdam, on retrouve notamment Rotterdam et La Haye. Les arguments avancés par ces municipalités pour justifier le recours à l'emphytéose sont fort semblables aux arguments repris ci-dessus, avec toutefois certaines nuances résultant des spécificités propres à chaque municipalité.

Toutefois, malgré cette similarité des motifs, le recours à l'emphytéose n'a pas évolué de manière uniforme avec pour conséquence l'apparition de grandes disparités entre les villes des Pays-Bas. Si certaines d'entre elles, dont notamment Amsterdam, ont maintenu et

⁶ P. Nelisse, *op. cit.*, p. 58.

⁷ J.W. Jesterhoudt, *op. cit.*, p. 103.

amélioré l'application d'un tel régime, d'autres villes à l'image de Rotterdam ont peu à peu pris leur distance par rapport à l'emphytéose. Pour divers motifs que nous évoquerons ci-après, la municipalité de Rotterdam a ainsi décidé en 2002 d'abandonner partiellement l'emphytéose pour réserver cette formule à des territoires bien spécifiques dont les terrains localisés en zone portuaire.

1.2 CADRE REGLEMENTAIRE DE L'EMPHYTEOSE AUX PAYS-BAS

1.2.1 Aperçu global du cadre juridique

A l'heure actuelle, le droit d'emphytéose est régi au niveau national par les articles 5 :85 à 5 :100 du Code civil néerlandais. Ces dispositions, pour la plupart supplétives, ne donnent toutefois qu'une image très édulcorée de ce que le droit d'emphytéose « urbain » est réellement. Les prescriptions applicables au droit d'emphytéose sont essentiellement reprises dans des règlements adoptés au niveau de chaque municipalité, dans le respect, bien entendu, des quelques conditions impératives imposées par le Code civil néerlandais.

Les règlements communaux formulent des conditions générales relativement élaborées qui sont applicables à l'ensemble des contrats d'emphytéose conclus au sein du territoire de la municipalité. Ces conditions générales, intitulées en néerlandais « *Algemene voorwaarden* » constituent le cadre juridique de référence pour la conclusion des contrats d'emphytéose. Elles sont en outre complétées par des « *Bijzondere voorwaarden* », c'est-à-dire des conditions particulières, dont l'objet est de régler des aspects très concrets et spécifiques du contrat qui sont négociés entre parties au moment de la conclusion de celui-ci.

Dès l'instant où le cadre juridique de l'emphytéose « urbaine » est principalement établi au niveau des municipalités, il est particulièrement complexe de dégager des règles générales pour tout le territoire des Pays-Bas tant les prescriptions ont évolué d'une municipalité à l'autre en fonction du contexte et des choix politiques qui ont été adoptés par celles-ci.

Nous devons également attirer l'attention sur le fait qu'au sein de la plupart des municipalités, la municipalité de La Haye faisant toutefois exception à ce principe, il existe des conditions générales spécifiques à certains secteurs. Il en va notamment de la sorte des terrains situés en zone portuaire dont les conditions relatives à la destination sont particulièrement strictes, ainsi que des conditions générales applicables aux relations de la municipalité avec les organismes chargés du développement de logements, les « *Woningcorporaties* ». Ces dernières bénéficient de certains avantages notamment au niveau de la fixation du canon. Nous reviendrons sur cet aspect ci-après.

1.2.2 Code civil néerlandais

En 1992, le Code civil néerlandais a fait l'objet d'une importante réforme. Avant cette réforme, le droit d'emphytéose était traité par les articles 767-783 du code. Au rang des modifications importantes qui ont été apportées à l'occasion de la réforme de 1992, on relève de nouvelles dispositions protectrices des droits de l'emphytéote et cela notamment à l'expiration du contrat. Par cette réforme, le législateur a souhaité empêcher que les conditions générales édictées par les municipalités contiennent des dispositions désavantageuses pour le consommateur⁸.

1.2.2.1 Caractère onéreux du droit d'emphytéose

L'article 5 :86 du Code civil prévoit que les parties peuvent fixer un canon dans le contrat d'emphytéose. Il ne s'agit pas d'une obligation. Tout comme en Belgique, l'obligation de

⁸ « *Erfpacht in Amsterdam, Het hoe en waarom en Algemene Bepalingen 2000* », Uitgave van het Ontwikkelingsberijf Gemeente Amsterdam, 2009.

payer un canon était initialement liée à la qualité d'emphytéote et formait l'un des éléments constitutifs essentiels du droit d'emphytéose⁹. La dernière mouture du Code civil a toutefois supprimé cette obligation et ne contient également aucune disposition relative au mode de fixation du canon. Les municipalités sont donc libres de régler cet aspect. Nous pourrions constater que des divergences existent entre les orientations choisies par chacune d'entre elles.

En cas de pluralité de titulaires (ex : conjoints), l'article 5 :92 du Code civil prévoit que ces derniers sont solidairement responsables du paiement de l'entièreté du canon, à moins que le droit d'emphytéose ait été divisé entre eux. Il s'agit là d'une évolution par rapport au régime en vigueur avant 1992 qui n'autorisait aucune division du droit d'emphytéose.

1.2.2.2 Changement de destination

L'article 5 :89, al. 2 du Code civil interdit à l'emphytéote de procéder à un changement de destination ou à exercer une activité qui n'est pas conforme à la destination prévue contractuellement sans le consentement préalable du tréfoncier. Il s'agit d'une disposition qui était déjà présente dans la plupart des règlements communaux. Grâce à cette disposition, la municipalité peut par exemple interdire le changement de destination d'une habitation en commerce.

La municipalité est par ailleurs en droit de subordonner son accord au respect de conditions, dont notamment à une réévaluation du canon ou au paiement d'un montant résultant de plus-value issue de ce changement. Il s'agit là d'une source assez importante de revenus pour les municipalités sur laquelle nous reviendrons ultérieurement.

En cas de changement de destination non autorisé, la municipalité, en tant que tréfoncier, pourrait exiger qu'il soit mis fin à la nouvelle destination irrégulière ou décider de résilier le contrat aux torts de l'emphytéote.

1.2.2.3 Durée

Le Code civil n'impose aucune durée spécifique au droit d'emphytéose. Les parties peuvent régler la question de la durée dans le contrat de constitution du droit sans toutefois y être contraintes. Nous pourrions constater que cet aspect a généralement fait l'objet de dispositions spécifiques dans les conditions générales instaurées par les municipalités.

Pour ce qui est des facultés de résiliation anticipée, le Code civil pose le principe que l'emphytéote peut renoncer à son droit, à moins que l'acte de constitution en dispose autrement (article 5 :87). De manière générale, les conditions générales qui viennent se superposer aux prescriptions du Code civil excluent la faculté de résiliation anticipée dans le chef de l'emphytéote.

Conformément à l'article 5 :87 du Code civil, le tréfoncier est pour sa part en droit de demander la résiliation du contrat d'emphytéose dans les cas suivants : défaut de paiement du canon deux années de suite et méconnaissance grave par l'emphytéote de l'une ou l'autre de ses (autres) obligations contractuelles. D'autres motifs de résiliation par le tréfoncier pourraient également être précisés dans le contrat d'emphytéose.

Dans l'hypothèse d'une résiliation par le nu propriétaire, ce dernier est tenu de respecter certaines modalités de préavis, ainsi que d'indemniser l'emphytéote de la valeur du droit d'emphytéose, déduction faite des montants dont ce dernier serait redevable.

En cas de résiliation, certains délais de préavis doivent être observés. Le préavis doit par ailleurs avoir lieu par exploit d'huissier (article 5 :88 du Code civil).

⁹ Rb. Dordrecht, 4 avril 1894, *Weekblad van het Regt*, n°6532.

1.2.2.4 Modification des conditions du droit d'emphytéose

Une autre innovation insérée dans le Code civil suite à la réforme de 1992 consiste dans la possibilité de modifier les conditions du droit d'emphytéose ou de le suspendre en cas de survenance de conditions imprévues.

Comme indiqué dans l'article 5 :97, cette modification ou cette suspension peut être accordée par le juge à la demande du tréfoncier ou de l'emphytéote et au plus tôt 25 ans après la constitution du droit. En raison de ce délai, il n'a pas encore été fait application de cette disposition à l'heure actuelle. Cette faculté ne pourra être mise en œuvre qu'au plus tôt en 2017, soit 25 ans après la réforme de 1992.

Pour pouvoir donner lieu à la modification ou à la levée du droit d'emphytéose, les circonstances imprévues doivent être d'une telle nature que le maintien tel quel du droit d'emphytéose ne peut être raisonnablement exigé de la part du propriétaire ou de l'emphytéote (article 5 :97).

1.2.2.5 Droit de l'emphytéote à l'expiration du contrat

Dans un souci de protection de l'emphytéote, le Code civil néerlandais a accordé à ce dernier un droit à indemnité au moment de l'expiration du contrat d'emphytéose pour les immeubles qu'il a érigés ou fait ériger sur la parcelle et qui sont encore présents à l'expiration du contrat. Le mode de détermination de l'indemnité due par le tréfoncier n'a toutefois pas été précisé.

Ce droit n'est pas absolu. Dans certaines circonstances, le Code civil autorise que l'acte de constitution prévoie des dérogations. Ces circonstances sont explicitement visées par Code civil et concernent les cas suivants :

- si la parcelle donnée en emphytéose a une autre destination que l'habitat ;
- si l'emphytéote n'a pas lui-même contribué aux frais de réalisation du bâtiment, des constructions ou des plantations ;
- si le droit d'emphytéose a pris fin suite à un renon notifié par l'emphytéote ; ou
- si les bâtiments, les constructions ou les plantations ont été réalisés de manière volontaire par l'emphytéote et que ce dernier disposait de la faculté de procéder à leur enlèvement à la fin de son droit.

Toujours dans la perspective de protéger l'emphytéote, un droit de rétention sur le bien donné en emphytéose, a été prévu au profit de l'emphytéote et cela, jusqu'au paiement de l'indemnité due par le nu propriétaire. A noter également qu'un droit de rétention a aussi été reconnu au nu propriétaire sur les biens, installations qui doivent être évacués par l'emphytéote jusqu'à l'accomplissement complet par ce dernier de ses obligations contractuelles.

2. REGIME DE L'EMPHYTEOSE A AMSTERDAM

2.1 EVOLUTION DU DROIT DE L'EMPHYTEOSE¹⁰

Le contexte démographique dans lequel s'inscrit l'adoption du régime d'emphytéose « urbain » par la municipalité d'Amsterdam est lié à l'augmentation de la valeur des terrains dans le courant de la seconde moitié du 19^e siècle. A cette époque, la municipalité d'Amsterdam connaît une forte progression de sa population entraînant une pression sur le

¹⁰ J.W. Jesterhoudt, *op.cit.*, p. 21 et s.

prix des terrains. Entre 1850 et 1900, le nombre d'habitants à Amsterdam est en effet passé de 250.000 à 520.000.

Sous l'influence des milieux sociaux, il a été décidé que les revenus issus de la plus-value des terrains devaient revenir à la collectivité et donc à la municipalité d'Amsterdam. C'est dans ce contexte que le conseil municipal a décidé dans le courant de l'année 1896 que la cession des terrains en emphytéose devait devenir la règle et la vente desdits terrains l'exception.

Le début du 20^e siècle n'est pas marqué par un recours accru à l'emphytéose et cela notamment en raison de la crise de l'immobilier survenue à cette époque et aux diverses critiques qui ont été formulées à l'encontre des conditions d'octroi des droits d'emphytéose. Ces critiques tenaient principalement à la durée de ce droit, initialement limité à 75 ans, et aux répercussions de cette limitation au niveau (i) des conditions plus strictes imposées par les institutions financières, (ii) à la perte progressive du capital investi par le particulier pour la réalisation des constructions et (iii) au défaut d'entretien des constructions à l'approche de l'expiration du délai de validité de l'emphytéose.

Pour cette raison, le conseil municipal a adopté en date du 3 décembre 1915 de nouvelles conditions générales pour les contrats conclus à partir du 1^{er} janvier 1916. Ces conditions générales prévoyaient que, pour les terrains destinés à l'habitation, le principe était d'accorder un droit d'emphytéose permanent avec la possibilité de procéder à une modification du canon et des conditions de l'emphytéose après une première période de 75 ans et, ensuite, au terme de chaque période de 50 ans. Cette modification a permis de mettre un terme aux critiques liées à la limitation dans le temps du droit.

En 1937, trois catégories de conditions générales ont été adoptées, à savoir :

- les conditions générales des emphytéoses permanentes (régime général) ;
- les conditions générales des emphytéoses temporaires à destination industrielle ; et
- les conditions générales des emphytéoses temporaires pour les autres destinations qu'industrielle (principalement applicables aux « corporations du logement »).

En ce qui concerne les droits d'emphytéose permanents, les principales modifications insérées en 1937 ont porté sur la possibilité de payer le canon afférent à chaque période administrative (75 ans et, ensuite, 50 ans) en une seule fois et sur la réduction des sanctions en cas de non respect des conditions de l'emphytéose. Concernant les terrains industriels, un mécanisme de prorogation de la durée de l'emphytéose pour des périodes respectives de 50 ans a été mis en place. A noter que ce n'est que lors de l'adoption des nouvelles conditions générales en 1966 que les titulaires de droit d'emphytéose sur les terrains industriels ont eu la possibilité de convertir leur droit temporaire (prorogeable) en un droit permanent.

En 1966, une nouvelle mouture des conditions générale a été adoptée par le conseil municipal, laquelle prévoyait comme nouveautés l'instauration d'une adaptation du canon à l'expiration de chaque période de 50 ans et cela pour l'ensemble des catégories de terrain, exception faite des terrains destinés à la construction d'habitation par les « corporations du logement ». Grâce à cette adaptation, la municipalité a pu bénéficier d'une nouvelle source de revenus stable. Parmi les autres modifications importantes, on peut également relever la réduction de la première période administrative de 75 ans à 50 ans, ainsi que la désignation d'un expert en cas de mésentente entre parties au niveau de la détermination du nouveau canon.

L'entrée en vigueur du nouveau Code civil en 1992 et des (quelques) dispositions impératives protectrices du consommateur ont contraint la municipalité d'Amsterdam à moderniser les conditions générales tant sur le plan juridique, technique que rédactionnel. Cela a abouti à l'instauration de nouvelles conditions générales pour les emphytéoses

perpétuelles en date du 6 avril 1994. Ces conditions sont l'aboutissement d'un travail de réforme entamé par la régie foncière en 1991. Les principales modifications apportées aux conditions de 1966 résident dans les points suivants :

- une modification de la méthode d'indexation du canon qui est désormais liée à l'indice des prix de la consommation des ménages ;
- la faculté d'opter pour un canon fixe et de payer le canon à l'avance pour une période de 100 ans ;
- l'instauration d'une formule objective permettant le calcul de l'augmentation du canon en cas de changement de destination ;
- l'instauration d'un mécanisme de contestation en cas de décision de résiliation anticipée par la municipalité pour des motifs d'intérêt général ;
- l'obligation pour l'emphytéote de restituer le terrain exempt de pollution en cas de résiliation anticipée à sa demande ;
- etc.

En 1998, la municipalité d'Amsterdam a mené un travail de réflexion profond sur l'emphytéose, dénommé « *Groot onderhoud Amsterdamse Erfpachtstelsel* ». Le rapport publié à l'issue de cette réflexion (en 1998) comportait trois constatations intéressantes :

- les objectifs recherchés initialement par le recours à l'emphytéose étaient encore d'actualité. Pour rappel, ces objectifs concernaient principalement l'obtention par la municipalité du bénéfice résultant de la plus value des terrains, la lutte contre l'effet spéculatif, l'influence des autorités municipales sur l'utilisation du sol, la possibilité pour la municipalité de récupérer les droits sur le sol si cela est justifié par une raison d'intérêt général, la stimulation de la construction de logement pour les personnes à faibles revenus ;
- les conditions de l'emphytéose ont entraîné certaines inégalités au niveau financier et économique à supprimer (charges plus importantes pour les canons indexés tous les 5 ans, paiement anticipé du canon plus élevé que le prix du terrain, etc.)
- la nécessité d'améliorer la communication aussi bien entre les services administratifs, qu'avec les emphytéotes, les agents immobiliers, les notaires, etc.

C'est à la suite de cette démarche de réflexion que de nouvelles conditions générales ont été adoptées le 2 novembre 2000. Ces conditions, communément dénommées AB2000, permettent à la ville d'Amsterdam de disposer d'un outil réglementaire moderne. Les principales nouveautés par rapport aux conditions générales de 1994 résident dans le mode de détermination des canons, l'indexation annuelle des canons, la suppression du paiement anticipé du canon pour une période supérieure à 50 ans et la fixation du canon à un montant correspondant à la valeur du terrain en cas de paiement anticipé du canon couvrant une période de 50 ans. Ce sont les conditions générales 2000 qui sont analysées ci-dessous.

2.2 REGLEMENTATION : CONDITIONS GENERALES 2000

2.2.1 La durée du droit d'emphytéose

Depuis les conditions générales de 1966, cet aspect n'a pas connu de véritable évolution. L'article 1^{er} des conditions générales 2000 précise ainsi que le droit d'emphytéose est en principe illimité dans le temps.

Pour des raisons pratiques résultant du caractère illimité dans le temps du droit d'emphytéose, des périodes administratives de 50 ans ont été prévues. L'expiration de ces

périodes administratives ouvre certains droits aussi bien dans le chef de l'emphytéote qui peut décider de renoncer à son droit d'emphytéose, que dans le chef du nu propriétaire qui peut imposer des modifications au droit d'emphytéose (le cas échéant, application des nouvelles conditions générales entrées en vigueur, fixation d'un nouveau canon, etc.).

2.2.2 Facultés de résiliation

L'article 25 des conditions générales 2000 prévoient la possibilité, aussi bien pour l'emphytéote que pour le nu propriétaire, de mettre fin au contrat d'emphytéose avec, toutefois, une différence de traitement en fonction de la partie qui sollicite cette résiliation.

2.2.2.1 Résiliation à l'initiative de l'emphytéote

L'emphytéote peut mettre fin à son droit au terme de chacune des périodes administratives de 50 ans. Par rapport aux conditions générales de 1994, une modification a été apportée au niveau du délai dans lequel le renon doit être notifié. Ce délai court à partir de la 3^e année jusqu'à un an avant la date d'expiration de la période administrative en cours.

En cas de résiliation par l'emphytéote, il lui est interdit de supprimer entièrement ou partiellement les constructions qui ont été érigées sur le terrain. Le nu propriétaire est toutefois en droit d'exiger la remise de la parcelle en *pristin* état. La décision de la municipalité d'imposer l'enlèvement des constructions ou des installations doit être communiquée par écrit dans un délai de 3 mois suivant la date de la notification du renon.

Si la commune n'exige pas la remis en *pristin* état du terrain, une indemnité doit être payée à l'emphytéote correspondant à la valeur des constructions encore présentes sur la parcelle à l'expiration du droit et cela pour autant qu'elles n'aient pas été réalisées en contravention avec les conditions générales ou particulières applicables au droit d'emphytéose.

2.2.2.2 Résiliation à l'initiative du nu-propriétaire

Quant à la résiliation du droit par le nu propriétaire, elle peut avoir lieu à tout moment pour autant qu'elle soit justifiée par des raisons d'intérêt général et après que le conseil municipal ait pris un arrêté en ce sens. L'article 23 des conditions générales 2000 prévoit une procédure comportant notamment la communication par le collège communal d'une proposition de résiliation au conseil municipal reprenant les motifs d'intérêt général justifiant la demande de résiliation.

L'emphytéote n'est pas totalement écarté de cette procédure de résiliation étant donné qu'il est en droit d'intervenir au cours de celle-ci afin de soumettre des réclamations à l'encontre de la demande de résiliation.

En cas de résiliation à l'initiative du nu propriétaire, l'article 24 des conditions générales prévoit une indemnisation intégrale des dommages subis par l'emphytéote et précise certains aspects de la procédure de fixation du dommage. Une référence expresse est faite au mécanisme applicable aux cas d'expropriation.

2.2.3 Révision des conditions de l'emphytéose

L'article 11 des conditions générales 2000 prévoit qu'au moins 3 mois avant l'expiration de chaque période administrative de 50 ans, le collège communal doit informer par écrit l'emphytéote de l'application de nouvelles conditions générales, de la détermination d'une nouvelle valeur pour la parcelle et du montant des canons (annuel ou fixe).

Pour la détermination du nouveau canon, il est tenu compte de la valeur de la parcelle au moment de la date de commencement de la nouvelle période administrative et des pourcentages en vigueur à cette époque pour la fixation des canons. L'accord de l'emphytéote quant à ces éléments doit être notifié dans un délai de trois mois suivant de

l'information écrite effectuée par le collège communal. L'absence de réponse dans ce délai entraîne l'application automatique des nouvelles conditions à partir du premier jour de la nouvelle période administrative de 50 ans.

Une procédure spécifique est prévue en cas de contestation par l'emphytéote de la nouvelle valeur de la parcelle ou de la fixation du nouveau canon. Cette contestation doit parvenir au collège communal par écrit dans les trois mois de l'information faite par ce dernier. Dans ce cas, il appartient alors à un expert de déterminer la valeur de la parcelle et le montant du canon qui sera applicable.

2.2.4 Révision du canon en cas de changement de destination

En principe, l'emphytéote est tenu d'utiliser la parcelle et les constructions qui y sont érigées conformément à la destination précisée dans l'acte de constitution du droit d'emphytéose. Toutefois, à la demande de l'emphytéote, le collège communal peut donner son accord pour qu'une autre destination que celle initialement prévue soit donnée à la parcelle et aux constructions. Cet accord peut être subordonné à certaines conditions dont notamment le paiement d'un canon plus élevé (art. 12).

La modification du canon se produit lorsque le changement de destination entraîne une augmentation de la valeur du terrain. Tel serait par exemple le cas d'un changement de destination de logement vers du commerce. L'augmentation du montant du canon est déterminée par application d'une formule décrite à l'article 12.

2.2.5 Montant du canon et modalités de paiement

L'article 5 des conditions générales 2000 précise qu'au moment de la constitution du droit d'emphytéose, le canon est fixé en fonction d'un certain pourcentage de la valeur de la parcelle. Ce pourcentage n'est toutefois pas identique à l'ensemble des droits d'emphytéose et dépend de la formule d'adaptation du canon.

L'emphytéote est en effet en droit de choisir entre trois formules d'adaptation du canon :

- **Canon fixé annuellement (art. 7)** : dans cette hypothèse, le montant du canon est adapté chaque année en tenant compte de l'indice des prix à la consommation. Cette formule a comme principal inconvénient de créer une certaine incertitude quant à l'évolution du canon. Pour compenser ce risque, les conditions prévoient l'application d'un pourcentage plus réduit pour le calcul du canon.
- **Canon fixe pour une période de 10 ans (art. 8)** : au début de chaque période administrative, l'emphytéote peut opter pour la détermination d'un canon fixe pour des périodes de 10 ans. A l'expiration de chaque période de 10 ans, un nouveau canon est déterminé en tenant compte (i) de la valeur de la parcelle fixée à la date de commencement de la période administrative de 50 ans (ii) multipliée par le pourcentage applicable aux canons fixes sur 10 ans en vigueur au moment de la modification du canon.
- **Canon fixe pour une période de 25 ans (art. 9)** : le mécanisme est sensiblement le même que pour le canon fixe sur 10 ans à l'exception bien entendu de sa durée. A l'expiration de la première période de 25 ans, le canon est fixé en tenant compte (i) de la valeur de la parcelle fixée à la date de commencement de la période administrative de 50 ans, indexée selon une formule spécifique, (ii) à multiplier par le pourcentage applicable aux canons sur 25 ans en vigueur au moment de la modification du canon.

Le choix en faveur de l'une ou l'autre de ces formules a lieu au début de chaque période administrative et reste d'application pendant toute la durée de cette période. Il en résulte qu'en cas de cession, le cessionnaire ne peut refuser le mode de fixation du canon existant et ne pourra solliciter de changement qu'à l'expiration de la période administrative en cours.

L'article 10 prévoit une modalité de paiement assez intéressante qui permet à l'emphytéote de payer en une fois l'ensemble des canons non encore échus jusqu'à l'expiration de la période administrative en cours. Le montant ainsi acquitté, dénommé « afkoopsom », est déterminé par le collège communal selon une formule publiée officiellement. Cette formule tient compte de la perte de bénéfice subie par la municipalité de ne plus pouvoir percevoir le paiement du canon (indexé) sur une base régulière. Sauf pour les cas de résiliation anticipée pour des motifs d'intérêt général, l'emphytéote n'a pas droit au remboursement partiel du montant ainsi payé s'il est mis fin au droit d'emphytéose de manière. A partir des années 1970, un grand nombre d'emphytéotes ont opté pour la formule du paiement d'un canon unique. Ces dernières années, la crise financière et économique a quelque peu inversé cette tendance pour en revenir au paiement d'un canon sur base annuelle.

2.3 L'EMPHYTEOSE EN CHIFFRES¹¹

2.3.1 Nombre de droits d'emphytéose

A l'heure actuelle, la municipalité d'Amsterdam est propriétaire de pratiquement 80% de son territoire. Sur ces terrains, environs 200.000 droits d'emphytéose ont été cédés. Une augmentation de ce nombre est attendue pour les deux raisons principales suivantes :

- la création par la municipalité de nouveaux territoires à Amsterdam sous forme d'îles artificielles et la restitution à la municipalité de certains terrains industriels situés en zone portuaire et non exploités ;
- la possibilité de scinder une emphytéose en plusieurs droits distincts notamment au moment de la vente par un promoteur ou une « Corporation du logement » d'unités de logement au sein d'un immeuble détenu sur la base d'un droit d'emphytéose unique. Conformément à l'article 22 des conditions générales 2000, l'emphytéote peut solliciter la scission de son droit au collège communal. L'accord de ce dernier peut être subordonné à certaines conditions dont notamment la révision du canon.

2.3.2 Revenus des droits d'emphytéose

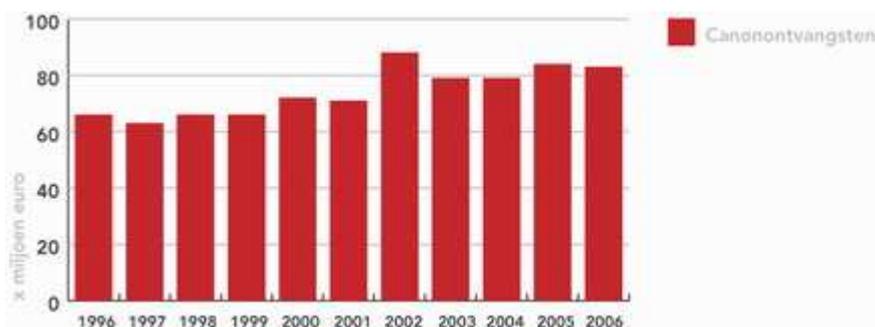
2.3.2.1 Revenus bruts

Les revenus bruts générés par les droits d'emphytéose atteignent actuellement un montant d'environ 90.000.000 EUR. Ces revenus proviennent principalement du paiement des canons (sur base régulière ou unique « afkoopsom »), mais également des conditions financières imposées par la municipalité en cas de changement de la destination initiale (ex. logements sociaux en commerces) ou en cas de « splitsing » du droit conformément à l'article 22 des conditions générales.

Concernant la progressivité des revenus, il y a lieu de noter qu'ils augmentent de manière substantielle, pour chaque contrat, à partir de la seconde période administrative de 50 ans. En effet, les revenus perçus lors de la première période administrative servent principalement à financer le prix d'acquisition du terrain et à payer les intérêts de l'emprunt. A partir de la seconde période administrative de 50 ans, non seulement un nouveau canon doit être payé, mais ce dernier est également plus élevé en raison des mécanismes d'indexation et de révision (voir explication de ces mécanismes ci-dessus). Ce n'est donc qu'à partir de la seconde période administrative que la municipalité d'Amsterdam tire un certain profit des droits d'emphytéose.

Le tableau¹² ci-après reprend l'évolution du montant des revenus bruts générés par le paiement des canons :

¹¹ Informations communiquées oralement lors d'une entrevue avec l'Ontwikkelingsbedrijf d'Amsterdam.



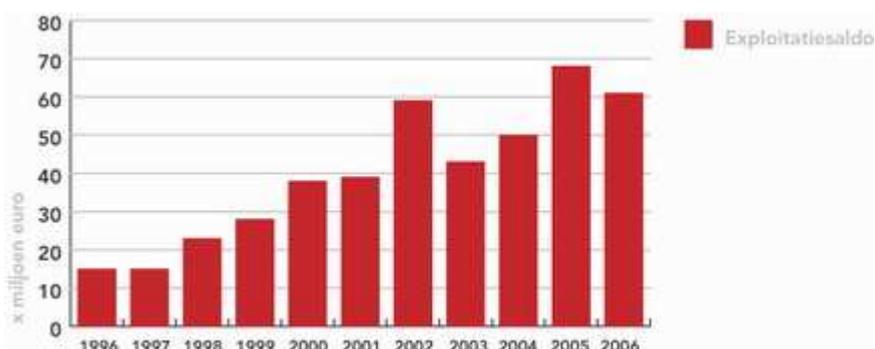
2.3.2.2 Frais d'exploitation

Sur les 90.000.000 EUR de revenus bruts, 50.000.000 EUR sont destinés à couvrir les frais d'exploitation. Ces frais sont principalement liés :

- aux intérêts des emprunts nécessaires pour l'acquisition des parcelles (40.000.000 EUR). Les sommes nécessaires pour acquérir de nouvelles parcelles sont empruntées au « Leningsfonds Amsterdam ». Sur ces sommes, un intérêt doit être payé par la municipalité d'Amsterdam qui correspond à 75% des frais d'exploitation¹³ ;
- aux frais de fonctionnement (10.000.000 EUR). Ces frais peuvent être subdivisés de la manière suivante : les frais de personnel (5.000.000 EUR), les frais liés aux taxes, à l'intervention des notaires (1.000.000 EUR) et les frais destinés au fonctionnement et à l'entretien du système informatique.

2.3.2.3 Résultat d'exploitation

Le résultat d'exploitation, c'est-à-dire la différence entre les revenus bruts et les frais d'exploitation, s'élève donc ces dernières années à environ 40.000.000 EUR. Les résultats d'exploitation sont assez variables d'une année à l'autre comme le montre le schéma¹⁴ ci-dessous. Comme on peut le constater, ce résultat d'exploitation a atteint en 2005 un montant de plus de 60.000.000 EUR.



¹² Tableau est issu des informations disponibles sur le site internet de la municipalité d'Amsterdam suivant : http://www.erfpacht.amsterdam.nl/main.asp?action=display_data&name=pagina&item_id=72&balk_item_id=297&selected_balkitem_id=689

¹³ http://www.erfpacht.amsterdam.nl/main.asp?action=display_data&name=pagina&item_id=71&balk_item_id=236&selected_balkitem_id=297

¹⁴ Ce tableau est issu des informations disponibles sur le site internet de la municipalité d'Amsterdam suivant : http://www.erfpacht.amsterdam.nl/main.asp?action=display_data&name=pagina&item_id=72&balk_item_id=297&selected_balkitem_id=689

Quant à l'affectation du résultat d'exploitation, une distinction doit être opérée entre :

- la partie de ce résultat provenant des plus-values réalisées sur les parcelles données en emphytéose à des particuliers qui est affectée au budget général de municipalité et, plus particulièrement, au « Stadsdeelfonds ». Il s'agit d'une partie du budget qui est transférée vers les autorités décentralisées, dénommées « stadsdelen »¹⁵.
- les recettes provenant des droits d'emphytéose accordés aux « Corporations du logement ». Dans les années 1990, il a été décidé que ces recettes devaient être versées à un fonds spécifique, à savoir le « Stimuleringsfonds Volkshuisvesting »¹⁶. Ce fonds a pour but de financer des projets de restructuration de certaines zones de logement et de couvrir des investissements non rentables affectés au logement de la population. Chaque année, un montant de plus ou moins 20.000.000 EUR est ainsi versé au « Stimuleringsfonds Volkshuisvesting ».

2.4 GESTION ADMINISTRATIVE

2.4.1 « Société de développement » (« Ontwikkelingsbedrijf »)

La municipalité d'Amsterdam dispose au sein de son administration d'un service chargé du développement territorial, dénommé « Ontwikkelingsbedrijf ». Cet organe qui ne dispose pas de personnalité juridique propre est scindé en différentes divisions dont l'une est principalement chargée de toutes les missions liées à l'emphytéose. Il s'agit du « Bureau Erfpacht ». Ce bureau est composé actuellement d'environ 60 personnes réparties de la manière suivante :

- 30 personnes chargées de la gestion juridique des contrats ;
- 10 personnes chargées de la gestion administrative des contrats ;
- 5 personnes chargées de la gestion du système informatique ;
- 10 personnes avec des fonctions diverses (politique générale ; formation, etc.).

Le « Bureau Erfpacht » a pour principale mission d'améliorer le système d'emphytéose et d'assurer sa mise en œuvre. S'ajoute à cela une mission de communication et d'information aussi bien interne (entre administrations) qu'externe (contacts avec les notaires, les agents immobilier, etc.)¹⁷.

Le « Bureau Erfpacht » est chargé d'assurer le suivi des modifications apportées au régime d'emphytéose, d'adapter les contrats, d'informer régulièrement les habitants, de gérer financièrement les droits par la perception des canons, etc. Les questions d'interprétation des mesures politiques liées à l'emphytéose, ainsi que l'exécution de ces mesures sont assurées par le « Bureau Erfpacht ».

D'un point de vue pratique, le « Bureau Erfpacht » dispose d'un système informatique particulièrement poussé. L'entretien et l'amélioration permanente de ce système constituent un des postes importants des frais de gestion. Sans entrer dans le détail, les données de chaque contrat conclu avec la municipalité d'Amsterdam sont intégrées dans ce système informatique qui traite automatiquement les demandes de paiement, l'adaptation des canons, etc.

¹⁵ « Vaststelling verordening op het Stadsdeelfonds », Gemeentebld Amsterdam, 2003, section 1, n°72.

¹⁶ http://www.erfpacht.amsterdam.nl/main.asp?action=display_data&name=pagina&item_id=73&balk_item_id=297&selected_balkitem_id=690

¹⁷ F. Kraaijenzank, « Missie en visie van het Ontwikkelingsbedrijf verder uitgewerkt », Note interne à l'Ontwikkelingsbedrijf, 15 mars 2010.

2.4.2 Havenbedrijf et Woningcorporaties

Deux autres catégories d'intervenants, disposant chacun d'une personnalité juridique distincte, contribuent au bon fonctionnement du mécanisme d'emphytéose dans des secteurs plus spécifiques. Il s'agit d'une part de la « Havenbedrijf » et, d'autre part, des « Corporations du logement » (« Woningcorporaties »).

- Pour ce qui est de la « Havenbedrijf », elle se charge de la gestion des territoires situés dans la zone portuaire. Pour ce faire, elle a reçu de la part de la municipalité d'Amsterdam un droit d'emphytéose sur la partie du territoire bordant le canal de la mer du Nord. Ces parcelles sont ensuite données en sous-emphytéose par la « Havenbedrijf » à des sociétés actives dans le secteur portuaire. Sur ces parcelles, des conditions générales spécifiques sont d'application. Elles ont été adoptées pour la première fois en 1937. Ces conditions se distinguent du régime « commun » par les exigences imposées au niveau de la destination des parcelles concernées et de la répercussion des investissements importants qui ont été consentis par la « Havenbedrijf »¹⁸.
- Concernant les « Woningcorporaties », on en compte actuellement environ 10 pour le territoire d'Amsterdam. Les missions confiées à ces sociétés de logement sont décrites plus amplement ci-dessous sous le point 5 et portent principalement sur la construction, la location et la vente de logements à la population. A ce stade-ci, il est intéressant de savoir que ces sociétés reçoivent des parcelles en emphytéose de la part de la municipalité d'Amsterdam à des conditions financières plus avantageuses. Des conditions générales ont été adoptées spécifiquement pour les « Woningcorporaties » le 18 septembre 1985¹⁹. Jusqu'en 1998, les droits d'emphytéose conférés aux « Woningcorporaties » étaient limités dans le temps. Ce n'est qu'en 1998 qu'un accord entre la municipalité d'Amsterdam et les « Woningcorporaties » a été dégagé afin de permettre la conversion des droits d'emphytéose limités dans le temps en droits permanents.

3. REGIME DE L'EMPHYTEOSE A ROTTERDAM

3.1 EVOLUTION DU DROIT D'EMPHYTEOSE

Les premières manifestations de l'emphytéose sur le territoire de Rotterdam datent de 1889. Cette époque coïncide avec la décision de la municipalité de développer la zone portuaire « Maashaven ». Pour ce faire, la municipalité de Rotterdam a donc lancé un vaste programme d'expropriation des terrains situés à cet endroit afin de les céder en emphytéose à des sociétés actives dans ce secteur d'activité²⁰. Dès 1901, le conseil municipal s'est penché sur l'introduction d'un mécanisme général d'emphytéose.

Il aura fallu attendre le mois de septembre 1931 pour que le conseil municipal adopte finalement des 'Conditions générales pour la cession en emphytéose des terrains destinés à l'industrie et à la construction d'habitations'. Ces conditions font l'objet de deux textes distincts mais identiques sur beaucoup de points²¹.

Contrairement à Amsterdam où l'emphytéose s'est rapidement généralisée, la municipalité d'Amsterdam a appliqué cette politique foncière de manière plus sélective et principalement

¹⁸ http://www.erfpacht.amsterdam.nl/main.asp?name=pagina&item_id=29&selected_balkitem_id=967&parent_balkitem_id=953&level_id=2

¹⁹ J.W. Jesterhoudt, *op. cit.*, p. 74.

²⁰ P. Nelisse, *op. cit.*, p. 61.

²¹ Ces textes sont parus au Gemeentebblad van Rotterdam, 1950, n°51 et 52.

pour le développement des terrains en zone industrielle²². La cession de terrains via la constitution de droit emphytéose s'est petit à petit étendue à d'autres zones que celles vouées à l'industrie. Par une résolution de 1973, le conseil municipal a finalement décidé que l'emphytéose allait également être appliquée aux habitations privées non gérées par les « Corporations du logement ».

Toutefois, la perception de l'emphytéose s'est progressivement dégradée auprès de la population de Rotterdam. Les principales critiques portaient sur le caractère rigide et désuet de cet instrument et l'impact de ce système sur l'attractivité de la ville. En effet, il est apparu que certains habitants désireux d'être propriétaire de leur habitation, en ce compris du terrain, ont délaissé la municipalité de Rotterdam pour s'installer dans une municipalité voisine. Ces critiques ont finalement eu raison du régime de l'emphytéose dans certains secteurs.

C'est ainsi que l'accord pour la formation du collège communal d'avril 2002 a intégré une résolution consistant à abandonner l'emphytéose comme unique mode de cession des terrains à Rotterdam²³. A la suite de cette résolution, il a été décidé :

- de supprimer le recours à l'emphytéose pour la cession des terrains affectés à l'habitation, aux bureaux, aux activités de commerce, ainsi qu'aux immeubles relevant du secteur de l'HORECA²⁴. Depuis le 1^{er} janvier 2003, ces terrains sont donc uniquement cédés en pleine propriété ;
- de soumettre à l'ensemble des titulaires d'emphytéose sur les parcelles susmentionnées, endéans une période de 3 ans à partir du 1^{er} janvier 2003, une offre en vue de leur permettre d'acquérir la pleine propriété de ces parcelles. Un tiers des droits d'emphytéose a ainsi été converti, moyennant le paiement d'un prix. Les droits non convertis restent valables jusqu'à leur expiration.

Le mode de cession de terrains via une emphytéose perpétuelle a été maintenu dans des secteurs spécifiques tels que les logements sociaux, les habitations destinées à la location dans des secteurs protégées, les terrains industriels, les équipements et installation sans but lucratif, certains commerces spécialisés.

Ces dernières années et sous l'effet de la crise financière, les promoteurs ont retrouvé un intérêt pour l'emphytéose dans la mise en place de montage immobilier avec la municipalité du type « Sale & Lease back ». Cette formule a notamment été mise en œuvre pour la réalisation d'un projet situé à proximité de la gare centrale de Rotterdam connu sous le nom de projet Calypso. L'idée consiste en la signature de deux contrats croisés : d'un part, un contrat par lequel le promoteur vend son terrain à la municipalité moyennant le paiement d'un prix et, d'autre part, un contrat par lequel la municipalité cède un droit d'emphytéose au promoteur sur le terrain vendu. Un tel montage présente l'avantage de dégager immédiatement des liquidités dans le chef du promoteur (prix de vente du terrain).

3.2 REGLEMENTATION : CONDITIONS GENERALES 2006

Dans la dernière version des conditions générales adoptées par le collège communal en date du 5 décembre 2006, on peut relever les aspects suivants :

²² F. Markus, "Rotterdam neemt afscheid van erfacht", *Vastgoed*, 2003, n°78, p. 48.

²³ T. Breedveld, Argumenten voor een (gedeeltelijke) afschaffing van de Rotterdamse erfpacht, *SBV*, 2003, p. 2.

²⁴ Brief B&W aan de gemeenteraad Rotterdam du 23 septembre 2008.

- **Durée (art. 2)** : le droit d'emphytéose est en principe accordé pour une durée illimitée, sauf disposition contraire dans l'acte notarié de constitution du droit. Actuellement, la majorité des droits d'emphytéose ont une durée de 75 ans ou de 99 ans²⁵ ;
- **Canon (art. 10)** : le canon peut être acquitté soit de manière régulière, soit en une fois ;
- **Destination (art. 14)** : l'emphytéote a l'obligation de construire, de rénover ou d'aménager le bien immobilier donné en emphytéose selon les conditions qui sont énoncées dans l'acte de constitution du droit. Il est interdit à l'emphytéote de faire construire en dehors des limites imposées dans l'acte notarié ;
- **Contrôle par le tréfoncier** : certaines opérations sont soumises à l'approbation préalable du tréfoncier. Il en va notamment ainsi de l'éclatement (« splitsing ») d'un droit d'emphytéose en plusieurs droits distincts, de l'aliénation du droit, de la mise en location ;
- **Faculté de résiliation anticipée (art. 21)** : le nu propriétaire est en droit de mettre fin au contrat avant l'échéance prévue en cas de non paiement du canon par l'emphytéote pendant deux années successives ou en cas d'inobservation grave des obligations mises à charge de l'emphytéote. L'emphytéote ne dispose pour sa part d'aucun droit de résiliation anticipée. Les parties peuvent également mettre fin à la convention d'un commun accord ;
- **Indemnité à l'expiration du contrat d'emphytéose** : si le droit d'emphytéose prend fin de commun accord ou pour un autre motif, à l'exclusion toutefois de la résolution par le nu propriétaire pour défaillance de l'emphytéote, ce dernier peut prétendre à une indemnité correspondant à la valeur des immeubles, travaux et plantations encore présents sur la parcelle et qui ont été réalisés conformément aux conditions du contrat.

3.3 L'EMPHYTEOSE EN CHIFFRES

3.3.1 Nombre de droits d'emphytéose

Le service de développement territorial, dénommé « Ontwikkelingsbedrijf », est amené à gérer actuellement environ 40.000 contrats d'emphytéose.

Parmi ces contrats, une distinction doit être effectuée entre les contrats pour lesquels le canon est payé annuellement, environ 3.000, et les autres contrats, c'est-à-dire ceux pour lesquels le canon a été entièrement payé. La gestion administrative des contrats d'emphytéose varie en fonction de l'appartenance à l'une ou l'autre de ces deux catégories. Ainsi, les contrats dont le canon a été entièrement acquitté requièrent une intervention limitée aux cas de « splitsing » du droit d'emphytéose, de cession du droit ou de changement de destination. Les contrats pour lesquels le canon est payé sur une base annuelle nécessitent par contre une charge de travail plus conséquente liée au suivi du paiement des canons, à la révision et l'indexation des canons, etc.

3.3.2 Revenus des droits d'emphytéose

Les revenus attendus de la conversion des droits d'emphytéose en pleine propriété (habitations, bureaux, commerces) ont été estimés à 124.000.000 EUR²⁶. Il a été décidé d'affecter une partie de ces revenus au développement de certains projets immobiliers intitulés « Groeibriljanten »²⁷. Il s'agit de projets portés par des personnes privées (habitants

²⁵ T. Breedveld, *op.cit.*, p. 2.

²⁶ P. Nelisse, *op. cit.*, p. 109.

²⁷ Cette information est rapportée dans le document « Uitvoeringsregeling subsidies groeibriljanten », publié dans le Gemeentebled Rotterdam de 2004.

et entrepreneurs) qui sont financés pour partie grâce à des subsides publics. 11 projets ont ainsi pu bénéficier de ces subsides²⁸.

3.4 GESTION ADMINISTRATIVE

La gestion administrative des contrats d'emphytéose encore en vigueur relève des missions confiée à la « Ontwikkelingsbedrijf ». Il s'agit d'un service au sein de la municipalité de Rotterdam ne disposant pas de personnalité juridique et qui se structure en trois sous-services, à savoir : (i) le service des acquisitions, (ii) le service des cessions et (iii) le service emphytéose. Ce dernier service, chargé de la gestion des contrats d'emphytéose, est actuellement composé de 7 personnes.

4. REGIME DE L'EMPHYTEOSE A LA HAYE

4.1 ÉVOLUTION DE L'EMPHYTEOSE

La municipalité de La Haye a eu recours pour la première fois à l'emphytéose au début du 20^e siècle²⁹ afin d'encadrer le processus de développement de la zone portuaire « Visscherhaven ». L'objectif consistait à n'autoriser dans cette zone que l'implantation d'installations liées à l'activité portuaire et à y exclure toute autre fonction dont notamment celle d'habitation.

Le recours de plus en plus fréquent à l'emphytéose a amené le conseil municipal de La Haye à adopter en 1911 des conditions générales³⁰. A cette époque, il a également été décidé que l'ensemble des parcelles appartenant à la municipalité allaient dorénavant être cédées en emphytéose et que la vente de ces terrains devait constituer une exception. Les raisons de cette mesure rejoignent assez fidèlement celles invoquées par la municipalité d'Amsterdam et de Rotterdam, à savoir : (i) la certitude que les terrains donnés en emphytéose allaient être construits (condition du contrat) et qu'ils échapperaient à la spéculation immobilière ; (ii) le contrôle par la municipalité lors de la réalisation des constructions et (iii) l'acquisition par la municipalité de l'entière propriété du terrain (valorisé) à l'expiration du droit d'emphytéose³¹.

La municipalité de La Haye a donc acquis une grande partie des terrains situés sur son territoire pour ensuite les donner en emphytéose. Les conditions générales prévoyaient le paiement d'un canon correspondant à un certain pourcentage de la valeur du terrain. La durée du droit était pour sa part limitée à 75 ans, cette période correspondant, selon la municipalité, à la durée de vie normale d'une habitation³². Cette estimation s'est révélée inexacte et a été à l'origine de beaucoup de réclamations de la part des habitants.

Durant les années 20 et 30, les partis politiques libéraux ont tenté à diverses reprises de supprimer le recours systématique à l'emphytéose, sans succès. Une modification profonde des conditions générales a eu lieu en 1923. Ces conditions modifiées sont restées en vigueur jusqu'en 1977³³. Les règles de 1977 ont ensuite fait l'objet d'une réforme importante en 1986. A ce moment là, de nouvelles conditions générales ont été adoptées avec pour

²⁸ Groeibijlanten, brief B&W aan de gemeenteraad Rotterdam du 19 août 2003.

²⁹ Gemeenteraad, Den Haag, 1903, pp. 310-311.

³⁰ Gemeentebld van Den Haag, 1911, n°18.

³¹ Gemeenteraad, Den Haag, 1907, pp. 191-193.

³² R. Van Lente, "Omzetting tijdelijke erfpachtsrechten in Den Haag", http://www.robertvanlente.nl/mod.php?mod=userpage&menu=1603&page_id=22

³³ Gemeentebld van Den Haag, 1923, n°19.

principale évolution l'instauration d'une emphytéose perpétuelle avec possibilité de paiement d'un canon unique. Grâce à cette évolution, la municipalité de La Haye a maintenu le mécanisme d'emphytéose en renonçant toutefois à la justification idéologique d'un tel système fondé sur le bénéfice issu de la plus value des terrains.

L'adoption, pour certains quartiers de la municipalité de La Haye, d'instruments planologiques réglementaires détaillés a entraîné une diminution de l'intérêt pour l'emphytéose en tant qu'instrument de gestion du territoire. Cette perte d'intérêt a été renforcée par une considération plus subjective que l'emphytéose était un mécanisme désuet et peu en phase avec les instruments actuels.

Ce mouvement de contestation s'est traduit par une décision du conseil municipal³⁴ du 1^{er} avril 2008 d'offrir la possibilité aux titulaires de certains droits d'emphytéose d'acquérir la pleine propriété des terrains. Toutes les parcelles n'étaient donc pas visées par cette décision. Les parcelles ayant une fonction d'intérêt commun ont ainsi été exclues, de même que celles non couvertes par un plan de destination (« bestemmingsplan ») récent ou encore celles au sein desquelles la municipalité souhaitait encore intervenir activement en termes d'aménagement du territoire.

Une carte a ainsi été arrêtée par le conseil municipal en date du 14 février 2008 déterminant deux types de zones, à savoir : (i) les zones pour lesquelles la commune peut librement choisir entre l'octroi de la pleine propriété ou d'un droit d'emphytéose et (ii) les zones pour lesquelles seul un droit d'emphytéose peut être accordé. A l'analyse, il apparaît notamment que tous les terrains qui sont affectés aux bureaux ou aux activités industrielles sont repris dans la seconde catégorie.

Outre la localisation de la parcelle, d'autres conditions ont également été précisées dans le document intitulé 'Conditions Générales relatives à la vente ou à la livraison de la nue propriété des terrains de la commune de La Haye 2008'³⁵. Par rapport à ces autres conditions, on peut notamment souligner que :

- seules sont concernés les titulaires d'un droit d'emphytéose perpétuel constitué conformément aux 'Conditions Générales relatives à la cession en emphytéose de terrains de la commune de La Haye 1986'³⁶ ;
- la possibilité d'acquérir le tréfonds n'est accordée que pour autant que le canon emphytéotique perpétuel ait été entièrement acquitté par le titulaire du droit.

Pour pouvoir acquérir le tréfonds, l'emphytéote doit en formuler la demande auprès de la municipalité de La Haye. Après vérification des conditions d'application et en cas de décision positive du collège communal, une garantie doit être constituée par le demandeur destinée à couvrir la défaillance de ce dernier relative à la signature de l'acte notarié de vente dans le délai fixé. Quant à la détermination de la valeur du tréfonds, il a été décidé de la fixer à un montant de 5% de 55% de la valeur de la parcelle non construite, ce qui revient à un prix relativement peu élevé.

Les parcelles n'étant pas susceptibles de faire l'objet d'une conversion restent soumises aux 'Conditions Générales pour la cession en emphytéose de terrains de la commune de La Haye' adoptées par le conseil municipal en date du 7 avril 1986 et modifiées en 1993. Vu l'instauration en 1986 du caractère perpétuel du droit d'emphytéose et de la possibilité de

³⁴ "Erfpacht of eigen grond", publication du service Stedelijke Ontwikkeling Den Haag disponible sur le site internet suivant : <http://www.denhaag.nl/home/bewoners/top/Erfpacht-in-Den-Haag.htm>

³⁵ En néerlandais, « *Algemene Bepalingen voor de verkoop en levering van bloot eigendom van gronden der gemeente 's-Gravenhage 2008* »

³⁶ Sont également visés les parcelles sur lesquelles un droit d'emphytéose a été accordé sur base des 'Conditions Générales relatives à la cession en emphytéose de terrains de la commune de La Haye 1986' telles qu'elles ont été modifiées en 1993.

payer un canon unique, peu de différences permettent finalement de distinguer l'emphytéose de la pleine propriété, en tout cas sur le plan financier.

Une constatation intéressante est que, contrairement à la municipalité d'Amsterdam, La Haye n'a pas établi de conditions générales distinctes en fonction des secteurs d'activités. Les zones industrielles, de même que les parcelles cédées aux « Corporations du logement » sont soumises à une même réglementation générale, ce qui n'exclut toutefois pas l'établissement de modalités plus spécifiques négociées entre parties.

4.2 L'EMPHYTEOSE EN CHIFFRES

La municipalité de La Haye gère actuellement environ 55.000 contrats d'emphytéose.

Les revenus nets générés par ces contrats sont de l'ordre de 20.000.000 EUR par an. Ces revenus sont liés au paiement (i) des canons annuels, (ii) des montants dus au titre de canon unique, (iii) des frais administratifs, (iv) des montants dus à la municipalité en cas de changement de destination, etc.

Les frais de gestion des contrats d'emphytéose correspondent à environ 5% des revenus nets, soit plus ou moins 1.000.000 EUR par an. Les frais de personnels représentent la moitié de ces 5%. Les intérêts liés aux emprunts souscrits pour l'acquisition des terrains par la municipalité s'élèvent quant à eux à un montant annuel approximatif situé entre 6 et 7 millions d'euros.

Le résultat d'exploitation, c'est-à-dire la part des revenus nets après déduction des frais, alimentent principalement le budget général de la municipalité de La Haye et cela à l'exception toutefois de certaines recettes³⁷. Tout comme pour la municipalité d'Amsterdam, l'affectation des recettes dépend en partie de la provenance de celles-ci. Une distinction est ainsi opérée entre les recettes provenant des droits détenus par des personnes privées (entreprises, particuliers) et celles trouvant leur origine dans les contrats conclus avec les « Corporations du logement ». Concernant cette seconde catégorie de recettes, une distinction est faite entre :

- la partie de ces recettes perçue lors de constitution du droit d'emphytéose qui est affecté à des projets de développement territorial ; et
- la partie de ces recettes perçue au moment de la conversion d'une emphytéose temporaire en emphytéose perpétuelle qui est versée à la « Volkshuisvestingsfonds » dont la mission consiste à développer des projets de restructuration de certains quartiers afin de les rendre plus attractifs.

Les recettes générées par les droits d'emphytéose accordés dans les zones industrielles servent en premier lieu à couvrir les investissements qui ont du être réalisés sur ces terrains par la « Grondbedrijf ».

4.3 GESTION ADMINISTRATIVE

Sous l'angle de la gestion administrative, la municipalité de La Haye est dotée d'une 'Société de développement immobilier' (« Grond & Ontwikkelingsbedrijf ») qui ne dispose pas d'une personnalité juridique distincte de la municipalité.

La « Grond & Ontwikkelingsbedrijf » est constituée des mêmes services qu'à Rotterdam, à savoir (i) le service chargé de l'acquisition de parcelles, (ii) le service chargé de l'octroi des droits d'emphytéose et (iii) le service chargé de la gestion des contrats. Ce dernier service composé d'une quinzaine de personnes s'occupe également du suivi des paiements.

³⁷ Informations disponibles dans le document intitulé, Jaarverslag 2005, Gemeente Den Haag, p. 119-120.

5. GESTION DES LOGEMENTS SOCIAUX

5.1 WONINGWET

Le siège de la matière se trouve dans une loi du 22 juin 1901 relative au logement dénommée « Woningwet ». Cette loi qui est entrée en vigueur en 1902 comporte un chapitre consacré spécifiquement au besoin en logements et à la création d'institutions actives dans ce secteur.

Conformément à l'article 70 de la « Woningwet », ces institutions, dénommées « Corporations du logement » (« Woningcorporaties ») sont constituées sous forme d'associations dotées d'une personnalité juridique propre ou sous forme de fondations. L'objet social de ces institutions doit être exclusivement lié au secteur du logement. La distinction avec des sociétés immobilières 'classiques' provient du fait qu'elles ne cherchent pas maximiser leur profit³⁸. Ces institutions sont reconnues par arrêté royal. Cet agrément peut toutefois leur être retiré, également par arrêté royal, en cas de manquement aux conditions imposées lors de leur constitution.

Les missions confiées aux « Corporations du logement » ont été plus amplement décrites dans un arrêté royal du 9 octobre 1992 intitulé « Besluit Beheer Sociale Huursector »³⁹. Cet arrêté définit ce qu'il faut entendre par promotion du 'logement des habitants'. Cette notion couvre la construction, l'acquisition et la vente d'habitations, de même que la gestion de celles-ci et la mise en location. Relèvent également des missions des « Corporation de logement » la fourniture de logement à certaines catégories de la population dont les personnes âgées, les personnes handicapées, les personnes nécessitant un accompagnement, ainsi que les personnes à faibles revenus. Ces personnes sont en droit de s'adresser aux « Corporations du logement » afin d'obtenir un logement.⁴⁰

Ces institutions disposent d'une liberté au niveau des investissements à réaliser et de la gestion de leur patrimoine sans toutefois pouvoir outrepasser le cadre légal qui leur est imposé pour la fixation des loyers, l'augmentation de celui-ci et les conditions à respecter en cas de vente des habitations⁴¹.

D'un point de vue financier, les « Corporations du logement » ont pu compter, outre sur le marché des capitaux, sur des subsides de l'état ou sur des modes de financement particulièrement avantageux⁴².

Dans la plupart des villes des Pays-Bas, des « Corporations du logement » ont ainsi été constituées. C'est notamment le cas pour Amsterdam qui en compte une dizaine sur son territoire ou pour La Haye qui en compte environ 6 (dont trois grandes et trois de plus petite taille).

5.2 WONINGSCORPORATIES ET EMPHYTEOSE

Malgré l'abandon partiel dans certaines municipalités de l'emphytéose, il est permis de constater que le secteur du logement (en particulier les logements sociaux) fait partie de ceux pour lesquels les autorités administratives ont souhaité conserver un certain contrôle.

³⁸ P. Nelisse, *op cit.*, p. 76

³⁹ Besluit van 9 oktober 1992 houdende regels betreffende instellingen, werkzaam in het belang van de volkshuisvesting, Staatsblad 1992, n°555.

⁴⁰ Besluit van 9 oktober 1992, art. 11 et 12.

⁴¹ Besluit van 9 oktober 1992, art. 15a, 11c, 11d.

⁴² Nelisse, *op cit.*, p. 77.

Cette volonté s'est généralement traduite par le maintien de l'emphytéose pour les parcelles cédées aux « Corporations du logement » et l'établissement de conditions générales spécifiques à ce secteur prévoyant notamment certains avantages liés entre autres à la fixation du canon.

ANNEXE 7 - ESTIMATION DU POTENTIEL THEORIQUE DES « CHARGES D’URBANISME EN LOGEMENT ABORDABLE » APPLIQUEES EN REGION WALLONNE

Table des matières :

1. PRÉAMBULE.....	196
2. DESCRIPTION ET TRAITEMENT DES DONNEES.....	196
2.1 PERMIS D’URBANISME DE CONSTRUCTION GROUPEES	196
2.2 PERMIS DE LOTIR :.....	200
2.2.1 <i>Traitement des données</i>	200
2.2.1.1 Permis octroyés entre 2000 et 2009 ;	200
2.2.1.2 Sélection des lotissements repris dans 4 zones du plan de secteur.....	201
2.2.1.3 Critère de superficie	202
2.2.2 <i>Description des données</i>	202
3. RÉSULTATS.....	205
3.1 ESTIMATIONS CONCERNANT LES PERMIS D’URBANISME DE CONSTRUCTIONS GROUPÉES SUR BASE DE LA MOYENNE DES DEMANDES 2008 ET 2009	205
3.1.1 <i>Estimations concernant les permis de lotir sur base de la moyenne des permis octroyés entre 2000 e 2009</i> 207	
4. CONCLUSION	208

ANNEXE 7 - ESTIMATION DU POTENTIEL THEORIQUE DES « CHARGES D'URBANISME EN LOGEMENT ABORDABLE » APPLIQUEES EN REGION WALLONNE

1. PRÉAMBULE¹

L'objectif poursuivi ici est de donner une estimation du potentiel que pourraient avoir les mesures prises en Flandre et ailleurs concernant l'imposition de « charges d'urbanisme en logement abordable » si elles étaient appliquées en Région wallonne.

A ce stade, nous nous sommes contentés d'utiliser des données facilement productibles par l'administration qu'il conviendra d'affiner et de compléter par la suite. L'estimation qui en découle doit, en conséquence, être prise à titre indicatif.

Nous procédons aux estimations de ce que pourrait produire la mesure si elle était appliquée aux permis de lotir et aux permis d'urbanisme de constructions groupées. Nous n'avons pas procédé aux calculs sur les permis d'urbanisme « simples » qui sont délivrés pour des immeubles à appartement la plupart du temps. Cette évaluation méritera d'être étudiée pour donner une vision plus complète du potentiel de ce type de mesure de politique foncière, ce qui ne manquera pas d'être fait dans les mois qui viennent.

2. DESCRIPTION ET TRAITEMENT DES DONNEES

2.1 PERMIS D'URBANISME DE CONSTRUCTION GROUPEES

La notion de permis d'urbanisme de constructions groupées est définie comme suit à l'article 89 du CWATUPE : « le permis d'urbanisme de constructions groupées vise à la réalisation de plusieurs bâtiments destinés, en tout ou en partie, à l'habitation qui forment un ensemble et qui font l'objet d'une seule et même demande de permis d'urbanisme ». Ainsi, il concerne aussi bien des projets de maisons unifamiliales groupées, que des immeubles à appartements² et des immeubles destinés à des collectivités (maisons de repos...). Des projets mixtes (maisons et appartements) sont également introduits.

Les données utilisées pour la présente estimation proviennent du service géomatique de la DGO4 et correspondent à un encodage réalisé à partir des directions extérieures. Cet encodage est systématisé depuis 2008 dans le système Workflow utilisé par l'administration. Les données concernent les demandes de permis. Elles comprennent donc aussi les demandes refusées outre celles faisant l'objet de recours. Nous n'avons pas pu obtenir de précision quand à la proportion de demandes n'aboutissant pas à une réalisation effective. Ceci représente un biais certain de notre estimation.

Les données concernent les demandes de permis introduites en 2008 et 2009. Le fait de ne disposer que des données relatives à deux années représente une seconde limite quant aux estimations produites vu la crise financière qui a touché le secteur de la construction de

¹ Nous tenons tout particulièrement à remercier le service géomatique de la DGO4 pour sa très efficace collaboration.

² Par immeuble à appartements, dans le cas présent, on entend un bâtiment comprenant plus d'un logement. Il peut donc s'agir d'un bâtiment du gabarit d'une maison unifamiliale divisé en deux. Un appartement est un de ces logements.

façon significative à cette période. A titre indicatif, à l'échelon national, le niveau des autorisations de bâtir a été marqué par un recul de 14% en 2009 pour ce qui est du secteur de la construction de logements neufs.³ Le nombre de travaux commencés est quant à lui en continuelle régression depuis le début de l'année 2008.⁴ Soulignons que le secteur connaissait un recul indépendamment de tout effet de crise depuis 2007, suite au *boom* des années précédentes. Les chiffres dont nous disposons sont donc vraisemblablement sous le niveau moyen de la décennie passée. Cependant, ne disposant pas d'informations précises concernant l'évolution du type de permis qui nous occupe, nous ne tenterons pas de corriger cette probable sous-évaluation.

Les demandes de permis introduites en 2008 et 2009 sont au nombre de 143 et représentent 1100 logements. Parmi les 143 demandes, 9 ne précisent pas le nombre de logements prévus.

Description des 143 demandes de permis d'urbanisme groupé introduites en 2008 et 2009	
103	projets qui concernent uniquement des habitations unifamiliales
14	projets qui concernent uniquement des appartements
5	projets mixtes (maisons et appartements)
12	projets dont on connaît le nombre de logements mais pas la répartition appartements/unifamiliales
9	projets dont on ne connaît pas le nombre de logements (il n'en est plus tenu compte par la suite)

La production prévue de maisons unifamiliales (72%) est nettement plus importante que celle d'appartements (15%). Le nombre de logements relatifs aux demandes introduites en 2008 est légèrement plus élevé qu'en 2009, et ce malgré un projet important de 100 habitations unifamiliales en 2009.

	Nombre de maisons unifamiliales	Nombre d'appartements	Nombre de logements de type imprécisé	Total général	Pourcentage par année
Demandes introduites en 2008	382	72	120	574	52%
Demandes introduites en 2009	413	96	27	536	48%
Total général	795	168	147	1110	100%
Pourcentage par type de logements	72%	15%	13%	100%	

³ *Rapport sur la conjoncture dans le secteur de la construction en 2009 et les perspectives pour 2010*, Conseil central de l'économie, commission consultative spéciale construction, juillet 2010. www.ccecrb.fgov.be/txt/fr/doc10-1089.pdf

⁴ *Le secteur de la construction constitue-t-il toujours un moteur de croissance pour l'économie belge ?* SPF économie, PME, classes moyennes et énergie. Décembre 2009, http://statbel.fgov.be/fr/binaries/secteur_construction_moteur_de_croissance_pour_economie_belge_tcm326-96602.pdf

Concernant la localisation des logements prévus par les demandes, le faible nombre de données ne permet pas de tirer des conclusions significatives si ce n'est à l'échelle des provinces. En effet, le classement en fonction du nombre de logements prévus semble rester similaire que l'on considère l'ensemble des demandes ou seulement celles de plus de 10 logements (Hainaut, Liège, Namur, Brabant, Luxembourg). Notons que le Luxembourg ne compte pas un seul projet de plus de 10 logements.

Ensemble des projets	Répartition de l'ensemble des logements	Répartition des unifamiliales	Répartition des appartements	Répartition des logements de type indéterminé
Brabant wallon	17%	18%	8%	20%
2008	9%	9%	0%	14%
2009	8%	8%	8%	6%
Hainaut	44%	43%	57%	34%
2008	18%	15%	30%	22%
2009	25%	28%	27%	12%
Liège	23%	22%	5%	46%
2008	18%	16%	5%	46%
2009	4%	6%	0%	0%
Luxembourg	3%	4%	3%	0%
2008	1%	1%	0%	0%
2009	3%	3%	3%	0%
Namur	14%	13%	27%	0%
2008	6%	6%	8%	0%
2009	8%	7%	18%	0%
Total général	100%	100%	100%	100%
Projets de plus de 10 logements				
Brabant wallon	16%	18%	8%	18%
2008	7%	6%	0%	18%
2009	9%	12%	8%	0%
Hainaut	55%	59%	73%	23%
2008	22%	20%	36%	14%
2009	33%	38%	37%	9%
Liège	21%	16%	0%	60%
2008	21%	16%	0%	60%
Namur	9%	8%	19%	0%
2008	3%	5%	2%	0%
2009	5%	3%	16%	0%
Total général	100%	100%	100%	100%

Les proportions liées au caractère public ou privé des projets est également difficile à approcher avec si peu de données. Les projets privés représentent les 4/5 de la production relative à l'ensemble des demandes. La répartition semble assez stable pour les projets assez petits mais varie pour les grands projets. Ceci s'explique par le faible nombre de grands projets (plus de 20 logements). On ne peut donc pas en conclure que le public a tendance à produire des projets plus importants.

	Répartition de la quantité de logements liés aux demandes de permis selon la taille des projets et le type de demandeur		
Demandeur	tous les projets	plus de 10 logements	plus de 20 logements
Privé	84%	79%	72%
Public	9%	10%	9%
Non-spécifié	7%	11%	19%

Le tableau suivant reprend le nombre de demandes de permis et le nombre de logements étant relatifs en fonction de 4 tailles de projets. Sont considérés l'un après l'autre l'ensemble des logements produits (sommés des unifamiliales, appartements et logements indéfinis) puis les projets d'unifamiliales et enfin les projets d'appartements. Dans le cas de projets mixtes, nous avons mentionnés en gris plus clair les appartements ou maisons, selon le cas, qui sont produits en parallèle. Par exemple, si on considère la moyenne des projets de plus de 5 unifamiliales, on obtient 330 maisons auxquelles viennent s'ajouter 20 appartements issus de projets mixtes (comprenant au minimum 5 unifamiliales).

Demande de PU groupé (moyenne annuelle sur base des données 2008 et 2009)	Seuil par rapport au nombre de logements	Nombre de demandes	Nombre total de maisons	Nombre total d'appartements	Nombre total de logements 2008/2009
Tri par nombre de logements (appartements et unifamiliales confondus)	>5	41			472
	>10	17			315
	>15	7			196
	>20	4			148
Tri par nombre d'unifamiliales (les appartements sont comptés dans le cas des projets mixtes)	>5	30	330	20	349
	>10	10	191	18	209
	>15	5	125	18	143
	>20	3	92	18	110
Tri par nombre d'appartements (les maisons sont comptées dans le cas des projets mixtes)	>5	7	62	76	137
	>10	5	62	60	122
	>15	2	60	23	83
	>20	1	0	10	10

La plus faible proportion de projets d'appartements s'explique par le nombre de demandes nettement plus faible concernant ces derniers que pour de l'unifamiliale et non par un nombre de logements moins élevés par projet. De fait, le tableau descriptif ci-dessous montre bien que le nombre de logements par demande en fonction des quartiles et déciles est plus élevé pour les projets d'appartements que pour les projets de maisons. L'exception du dernier décile s'explique par la présence d'un grand projet de logements unifamiliaux. De

façon générale, notons que le nombre de logements par demande est assez peu élevé puisque 90% des demandes ne dépasse pas 13.7 logements.⁵

	Nombre de logements dans le cas de projets d'unifamiliales	Nombre de logements dans le cas de projets d'appartements	Nombre de logements dans le cas de projets Tous logements
quartile 1	3	4,5	3
médiane	5	8	6
quartile 3	8	11	9,75
9ième décile	13	18	13,7
95ième centile	17,3	18,2	18,7
quartile 4	100	20	118

2.2 PERMIS DE LOTIR :

Jusqu'au 1^{er} septembre 2010, le permis de lotir était d'application lorsqu'il s'agissait de lotir un bien, c'est-à-dire de « diviser un bien en créant au moins deux lots non bâtis afin de vendre, louer pour plus de neuf ans, céder en emphytéose ou en superficie au moins un de ces lots, en vue de la construction d'une habitation, du placement d'une installation fixe ou mobile pouvant être utilisée pour l'habitation ».⁶

Le décret RESA ter voté le 30 avril 2009 a substantiellement réformé le régime du permis de lotir en introduisant le permis d'urbanisation. Celui-ci est d'application depuis le 1^{er} septembre 2010.

2.2.1 Traitement des données

Les données ont également été fournies par la DGO4 service géomatique. Elles concernent les permis de lotir octroyés depuis 1969. Nous ne disposons pas des informations concernant les éventuels recours relatifs à ces octrois, ce qui représente une limite de nos estimations. Un encodage systématisé via le système Workflow est en place depuis 2008. Ce système contient le géo référencement des lotissements via le plan de localisation informatisé (PLI) et plus particulièrement la couche cadastre. Les permis octroyés avant 2008 ont été encodés, via des marchés de sous-traitances, à partir des archives papiers.

Les données consistent en un tableur excell, résultat d'un extract réalisé depuis Workflow, dans lequel chaque ligne représente un permis de lotir. Sont mentionnés la superficie du lotissement, la commune et l'ancienne commune, la date de l'octroi du permis, le nombre de lots prévus et le type de demandeur ainsi que le référencement utilisé par l'administration.

Nous avons sélectionné les données sur base des 3 critères que nous détaillons ci-dessous.

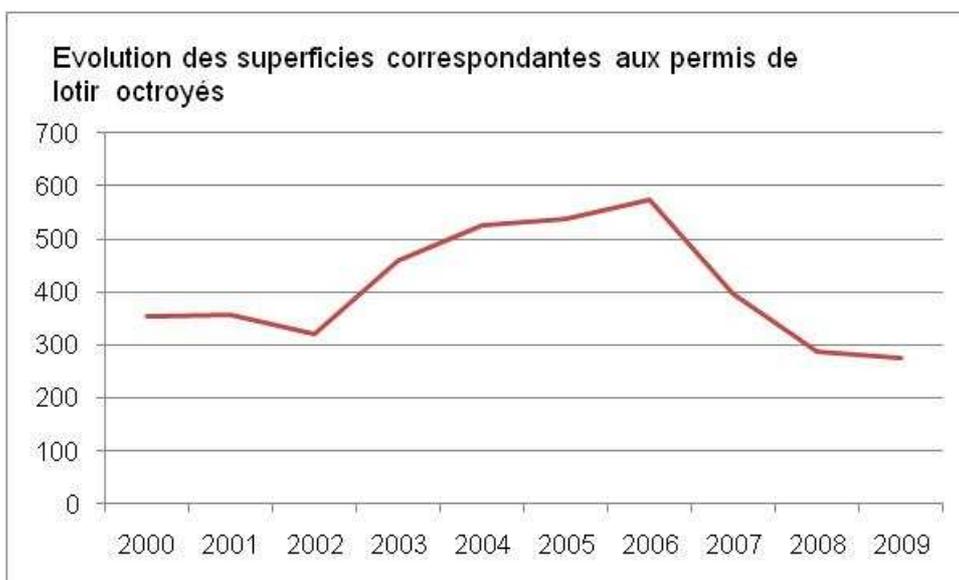
2.2.1.1 Permis octroyés entre 2000 et 2009 ;

Nous avons choisi de considérer les données relatives aux dernières 10 années. Ceci permet d'observer les tendances actuelles pour ce type de permis quant au nombre de permis octroyés, aux superficies et localisations... Considérer une situation moyenne

⁵ Exemple de lecture du tableau : ¼ des demandes de permis d'urbanisme groupé concernant des unifamiliales compte maximum 3 logements.

⁶ Décret-programme du 3 février 2005, art.69.

calculée sur une période suffisamment longue garantit également un lissage des éventuels effets de pic.



2.2.1.2 Sélection des lotissements repris dans 4 zones du plan de secteur

Les données des permis de lotir ont été croisées avec le plan de secteur, ce qui permet de connaître, pour chaque permis, la zone du plan de secteur auquel il appartient. Nous avons retenus 3 zones concernées par l'habitat (zone d'habitat, zone d'habitat à caractère rural, zone d'aménagement communal concerté) ainsi que la zone de services publics et équipements, puisque cette dernière est susceptible d'accueillir du logement social.⁷

Cette opération de croisement élimine deux sources importantes de biais. Premièrement, de nombreux lotissements visent des parcelles à cheval sur deux zones du plan de secteur, dont une zone non-urbanisable. Les permis y relatifs mentionnent les surfaces totales dont les surfaces non-aedificandi – appelée lots soldes. Le croisement banque de données/plan de secteur a permis de subdiviser ces permis entre zones urbanisables et non-urbanisables et le choix des 4 zones supprime lesdits lots soldes. A titre indicatif, les 18,8% de surface lotie en zone agricole correspondent à des lots soldes. Ensuite, cette technique permet de ne pas tenir compte des lotissements dont l'objet premier n'est pas l'affectation en logement comme, par exemple, des lotissements en zone d'activité économique avec seulement un ou deux logements.

Répartition (%) des surfaces totales correspondant aux permis de lotir octroyés entre 2000 et 2009 dans toutes les zones du plan de secteur	
Activité économique industrielle	0,0%
Activité économique mixte	0,1%
Agricole	18,8%
Aménagement communal concerté	6,2%
Aménagement communal concerté à caractère industriel	0,0%

⁷ Toutefois, nous n'avons pas de précision concernant l'affectation effective des lotissements repris dans cette zone ni la proportion de ces lotissements réellement affectée au logement, ce qui mériterait de faire l'objet d'un approfondissement.

Espaces verts	1,1%
Extraction	0,3%
Forestière	0,7%
Habitat	21,5%
Habitat à caractère rural	49,7%
Loisirs	1,0%
Naturelle	0,1%
Non affecté ("zone blanche")	0,0%
Parc	0,1%
Plan d'eau	0,0%
Services publics et équipements communautaires	0,3%
Vierge de toute affectation (annulation du Conseil Etat)	0,0%
Total general	100,0%

2.2.1.3 Critère de superficie

Suite à l'interpolation entre la banque de donnée des permis de lotir et du plan de secteur, une série de lotissements fictifs de très petite taille ont été générés. Ceci est lié aux échelles différentes entre le cadastre (grande échelle) et le plan de secteur (petite échelle). Afin de réduire ce biais dont l'impact sur les surfaces est tout à fait minime mais qui influence les moyennes, nous avons supprimé tous les lotissements dont les lots sont inférieurs à 1 are. Ce seuil est arbitraire, nous l'avons choisi en ce qu'il peut être considéré comme la limite de superficie sous laquelle il est compliqué de bâtir une unifamiliale. Par ailleurs, les données comprennent des demandes de permis pour lesquelles le nombre de lots n'est pas précisé. En conséquence, nous avons supprimé, parmi ces lotissements, ceux ayant une superficie inférieure à 2 ares, considérant un minimum de deux lots d'un are chacun. Il conviendrait de vérifier plus avant quelle réalité recouvre ces lotissements via un échantillonnage afin de valider le choix des seuils.

2.2.2 Description des données

Sont ici considérés les permis de lotir qui répondent aux 3 critères évoqués ci-dessus. Ceci concerne 7287 demandes pour une surface lotie de 4089 hectares (total sur les dix années).

Une observation de la distribution des permis en fonction des surfaces de lotissements permet d'appréhender les tendances en termes de dimensions des lotissements. La médiane est de 0,37, ce qui signifie que 50% des permis concernent une surface inférieure à 0,37 hectares. La médiane est inférieure à la moyenne ce qui indique que les lotissements de grandes tailles tirent la moyenne vers le haut. Ensuite, 55% des permis de lotir se rapportent à des surfaces de plus de 0,5 hectares et seuls 5% d'entre eux à des surfaces de plus 1,5 hectares. Ceci donne une idée du pourcentage de demandeurs qui seraient touchés selon la dimension minimale de surface lotie déterminée en vue de l'application d'une charge d'urbanisme en logements abordables et indirectement, du potentiel de telles charges compte-tenu des dimensions relativement restreintes de la grande majorité des lotissements.

Description de la distribution des permis en fonction de la surface de lotissement	
quartile 1	0,22
médiane	0,37
centile 65	0,50
quartile 3	0,62

décile 8	0,72
décile 9	1,08
centile 95	1,53
centile 99	3,63
quartile 4	26,19
moyenne	0,56

Le tableau suivant reprend une information similaire au précédent en donnant le nombre de permis et les superficies loties correspondantes.

Variation du nombre de permis et de la surface totale de lotissements y relatives en fonction de la taille minimum des lotissements - demandes de 2000 à 2009		
surface minimum des lotissements (ha)	nombre de demandes	surfaces totales correspondantes (ha)
Tous les lotissements	7287	4089
> 0,5	2528	2823
> 0,75	1363	2114
> 1	827	1652
>1,25	545	1337
>1,5	377	1109
>1,75	280	951
>2	197	796

La taille moyenne des parcelles est de 1130m² soit plus de 11ares, la médiane est de 10 ares.⁸

Concernant la localisation des lotissements, plusieurs constats peuvent être tirés à partir du tableau récapitulatif ci-dessous. Tous d'abord, et ce quel que soit la dimension des lotissements retenus, la province de Liège est celle qui accumule le plus de surface lotie et celle de Namur le moins.

La répartition entre provinces est assez stable depuis la prise en compte de tous les lotissements jusqu'aux lotissements de plus de 1 ha, soit 10% de l'ensemble des permis octroyés. Par contre, si on s'intéresse aux plus grands lotissements (au-dessus de 2 hectares), on voit que le classement et les proportions changent. Les provinces du Hainaut et de Namur conservent des pourcentages similaires ce qui peut indiquer une répartition homogène des tailles de lotissement dans ces provinces. Par contre la province de Liège et celle du Brabant ont manifestement des proportions de grands lotissements plus élevés que la moyenne, au contraire de la province de Luxembourg. Cette dernière passe à la seconde position lorsqu'on considère l'ensemble des lotissements et à la 4^e quand on garde uniquement les grands.

Ce tableau permet de se faire une idée de la répartition des éventuelles charges d'urbanisme sur le territoire et de l'influence du choix de la dimension des lotissements pris

⁸ Certains lots de très grandes tailles recouvrent sans doute une variété de situations qu'il paraissait nécessaire d'éclaircir afin de juger de l'opportunité d'y faire peser ces éventuelles charges d'urbanisme. Nous avons réalisé des « sondages » concernant ces grandes parcelles au sein des directions extérieures de la DGO4. Il en ressort que les parcelles concernées semblent être accolées à des lots soldes et sont en fait nettement plus petites que ce que le calcul de moyenne laisse entendre. Toutefois, en ce que ces terrains sont en zone urbanisable, nous les avons conservés dans la banque de données.

en compte sur cette répartition. Par exemple, si on considère uniquement les plus grands lotissements, 17% s'exerceront en province du Brabant. Par contre, si on prend en compte tous les lotissements, seul 13% des charges concerneront cette même province.

Localisation des permis de lotir - variation sur base de la taille des lotissements				
	tous les lotissements	lotissements supérieur à 0,5 ha	lotissements supérieur à 1 ha	lotissements supérieur à 2 ha
Brabant wallon	13%	13%	15%	17%
Hainaut	21%	20%	19%	21%
Liège	36%	38%	41%	46%
Luxembourg	24%	23%	18%	10%
Namur	6%	7%	6%	5%

Le champ de la table de données qui permet d'approcher au mieux la répartition public/privé catégorise les permis selon 4 catégories :

- Les permis qui nécessitent l'avis préalable du fonctionnaire délégué (soit la grande majorité)
- Les permis qui tombent sous le coup de la décentralisation des communes au sens larges (les commune en régime de décentralisation ou les demandes de permis de lotir introduites dans une zone couverte par un plan communal d'aménagement).
- Les permis dit « publics » soit parce qu'ils sont introduits par un demandeur public soit parce qu'ils sont introduits sur plusieurs communes.
- Les permis non-spécifiés (le champ n'a pas été complété ou est erroné).

Type de demande	Répartition en fonction du type de demandeurs de la superficie totale de tous les lotissements
avis préalable FD	67%
décentralisation	15%
lot public	7%
non spécifié	11%

Notons que le caractère public est prioritaire sur les 2 premières catégories, c'est-à-dire que l'ensemble des permis accordés à des demandeurs publics se retrouve dans la catégorie « lot public » même s'ils nécessitent l'avis du fonctionnaire délégué ou sont délivrés en régime décentralisé. Deux risques d'erreurs résultent tout de même des manques de précision de cette catégorisation. Tout d'abord, les lotissements à cheval sur au moins deux territoires communaux sont comptés au sein de la catégorie « lot public ». Toutefois, d'après le DGO4, ce type de projets est suffisamment rare pour ne peser que très peu dans les superficies. En conséquence, nous considérerons par la suite la catégorie « lot public » comme émergeant de demandeurs publics. Le second biais réside dans les 11% de la superficie totale des permis dont le type n'est pas spécifié. Nous n'émettons pas d'hypothèse quant à la distribution de ces permis.

Le tableau suivant reprend les catégories privé (avis préalable et décentralisation), public (lot public) et non-spécifié. Il illustre les répartitions des surfaces de lotissements en fonction du type de demandeurs par province et par taille minimale de lotissement. La proportion de superficies liées à des projets privés est dans tous les cas nettement plus élevée que celle des projets publics. La proportion globale de projet public augmente avec la taille des lotissements. Il en va de même concernant la proportion de demandeurs non-spécifiés.

La province de Liège est caractérisée par une proportion plus élevée de projets dont les demandeurs sont indéfinis. La province de Namur concentre les plus importantes proportions de projets publics. Rappelons qu'elle est aussi celle qui accueille le moins de projets de lotissements. Le Brabant wallon compte le moins de projets publics.

De façon générale, les répartitions au sein d'une même province sont relativement stables quelques soient les seuils pratiqués.

Répartition des demandes publiques/privées sur base des superficies loties en fonction de la localisation et de seuils de superficies							
Seuils	Type de demande	Brabant wallon	Hainaut	Liège	Luxembourg	Namur	Total général
tous les lotissements	non-spécifié	7%	2%	26%	1%	5%	11%
	privé	89%	92%	69%	91%	77%	82%
	public	3%	7%	6%	9%	18%	7%
	Total général	100%	100%	100%	100%	100%	100%
lotissements >0,5ha	non-spécifié	8%	2%	29%	0%	6%	13%
	privé	88%	90%	65%	89%	72%	79%
	public	4%	8%	6%	11%	22%	8%
	Total général	100%	100%	100%	100%	100%	100%
lotissements >1ha	non-spécifié	9%	1%	34%	0%	9%	16%
	privé	88%	88%	59%	86%	56%	74%
	public	3%	11%	7%	14%	35%	10%
	Total général	100%	100%	100%	100%	100%	100%
lotissements >2 ha	non-spécifié	11%	2%	39%	0%	14%	21%
	privé	86%	87%	53%	82%	33%	68%
	public	4%	11%	8%	18%	54%	11%
	Total général	100%	100%	100%	100%	100%	100%

3. RÉSULTATS

3.1 ESTIMATIONS CONCERNANT LES PERMIS D'URBANISME DE CONSTRUCTIONS GROUPÉES SUR BASE DE LA MOYENNE DES DEMANDES 2008 ET 2009

Le tableau ci-dessous reprend divers estimatifs qui varient selon, d'une part, des seuils de charges d'urbanisme (% de logements réalisés à dédier à du logement social), et d'autre part, le nombre de logements minimum par projet. Il s'agit là d'une réflexion sur une base annuelle. Nous rappelons que les estimations sont à considérer avec recul puisqu'elles se basent sur seulement deux années, qui plus est marquées par une crise dans le secteur de la construction, et sont relatives aux demandes de permis et non aux permis octroyés. De plus, il s'agit ici de données concernant les permis d'urbanisme de constructions groupées permettant d'approcher une partie des immeubles à appartements mais certainement pas tous.

		Variation du nombre de logements produits via les charges sociales en fonction de différents seuils							
		Seuil de 10%		Seuil de 20%		Seuil de 30%		Seuil de 40%	
Prise en compte des projets de plus de x logements		Nombre de logements produits	Equivalent financier (€)	Nombre de logements produits	Equivalent financier (€)	Nombre de logements produits	Equivalent financier (€)	Nombre de logements produits	Equivalent financier (€)
Estimation sur base du nombre de logements (unifamiliales et appartements)	>5	47	2.360.000	94	4.720.000	142	7.080.000	189	9.440.000
	>10	32	1.575.000	63	3.150.000	95	4.725.000	126	6.300.000
	>15	20	977.500	39	1.955.000	59	2.932.500	78	3.910.000
	>20	15	737.500	30	1.475.000	44	2.212.500	59	2.950.000
Estimation sur base du nombre d'unifamiliales (ne tient compte que des unifamiliales en cas de projet mixte)	>5	33	1.647.500	66	3.295.000	99	4.942.500	132	6.590.000
	>10	19	955.000	38	1.910.000	57	2.865.000	76	3.820.000
	>15	12	622.500	25	1.245.000	37	1.867.500	50	2.490.000
	>20	9	460.000	18	920.000	28	1.380.000	37	1.840.000
Estimation sur base du nombre d'appartements (ne tient compte que des appartements en cas de projet mixte)	>5	8	377.500	15	755.000	23	1.132.500	30	1.510.000
	>10	6	300.000	12	600.000	18	900.000	24	1.200.000
	>15	2	115.000	5	230.000	7	345.000	9	460.000
	>20	1	50.000	2	100.000	3	150.000	4	200.000

On constate sans surprise par rapport à ce qui a été constaté plus haut que la production d'appartements serait faible : au mieux 30 unités en imposant une charge de 40% à tous les projets de plus de 5 appartements. La production d'appartements liée aux permis d'urbanisme de constructions groupées est en effet relativement faible.

Etant donné la distribution des projets en termes de nombre de logements, appliquer le seuil le plus fort (40%) à moins des 5% des projets les plus grands revient à un résultat relativement proche d'une application du plus petit seuil (10%) aux 50% des plus grands projets.

Les colonnes « équivalent financier » du tableau s'inspirent des modalités du décret flamand. Celui-ci prévoit la possibilité pour les développeurs de verser un montant de 50.000€⁹ par unité de logement à réaliser plutôt que de construire lesdits logements. Nous avons conservé ce montant qui est bien sûr indicatif. Si les principes du décret flamand étaient repris tels quels, on se retrouverait dans le cas surligné en gris dans le tableau. C'est-à-dire une production de maisons unifamiliales variant entre 19 et 76 unités selon le choix du seuil pratiqué. En Flandre les seuils sont fixés en fonction du caractère public ou privé du demandeur (pour les privés entre 10 et 20%, pour les publics, entre 20 et 40%). Il n'y aurait pas d'appartement produit via les permis d'urbanisme de constructions groupées puisqu'aucun projet ne dépasse les 50 unités, seuil de prise en considération des projets d'appartements fixé dans le décret flamand. Bien entendu, le choix d'autres seuils, que soit en termes de pourcentage de charges d'urbanisme ou de nombre de logements par projet considérés devrait être fixé en fonction des objectifs et réalités wallonnes et pourrait être plus bas que ceux pratiqués en Flandre.

Evidemment, il conviendrait aussi de compléter cette estimation des chiffres relatifs aux immeubles à appartements délivrés via les permis d'urbanisme « simples ».

⁹ Ce montant semble correspondre au manque à gagner estimé par les sociétés de logements entre le rachat du logement à un développeur selon le système prévu par le décret et le coût de production du même logement par elle-même. Ce calcul mériterait d'être mené dans le cas wallon. De même, on peut s'interroger sur l'opportunité de différencier le montant demandé pour une maison de celui requis pour un appartement.

3.1.1 Estimations concernant les permis de lotir sur base de la moyenne des permis octroyés entre 2000 e 2009

Le tableau ci-après mentionne les estimations relatives à la production de surface à lotir qui pourrait être libérée en fonction de différents seuils de « charges d'urbanisme en logements abordables ».

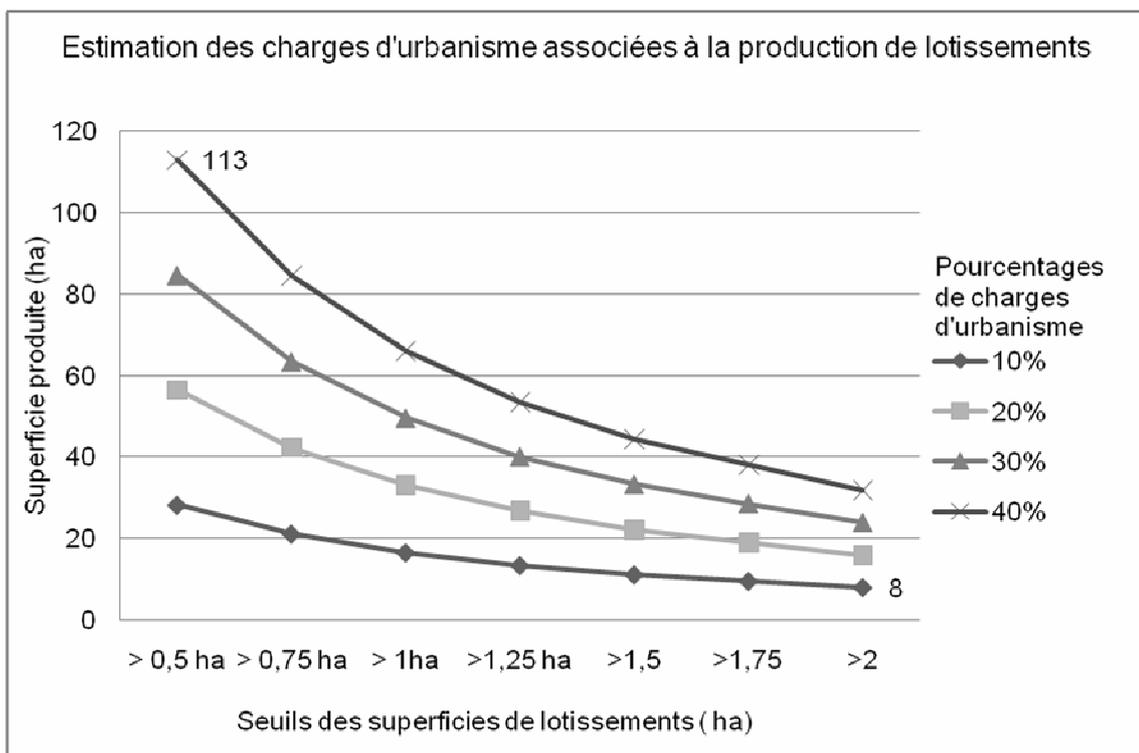
L'indicateur utilisé est la surface moyenne annuelle de lotissement calculée sur base de la production 2000-2009. En fonction des seuils choisis (taux de charges et dimension de lotissement) une telle mesure permettrait de libérer entre 8 et 113 hectares.

Estimations des surfaces de lotissement produites selon différents seuils de charges d'urbanisme en logements abordables et en fonction de la surface des lotissements pris en compte								
	Seuil de charges de 10%		Seuil de charges de 20%		Seuil de charges 30%		Seuil de charges de 40%	
Dimension minimale des lotissements	Surface de lotissement (ha)	Lots correspondants						
> 0,5 ha	28	565	56	1129	85	1694	113	2258
> 0,75 ha	21	423	42	846	63	1268	85	1691
> 1ha	17	330	33	661	50	991	66	1322
>1,25 ha	13	267	27	535	40	802	53	1070
>1,5	11	222	22	444	33	665	44	887
>1,75	10	190	19	380	29	571	38	761
>2	8	159	16	318	24	478	32	637

Les colonnes « lots correspondants » du tableau reprennent une estimation du nombre de lots pour de l'unifamiliale qui pourrait être produit en fonction des superficies mentionnées. L'estimation est calculée sur base de lots de 4 ares¹⁰ en réservant 20% des superficies pour les voiries et permettrait ainsi de générer 160 à 2260 terrains annuellement, soit une densité de densité nette de 25 logements à l'hectare.

La traduction de la superficie produite en nombre de lots, et donc de logements, renvoie de facto à la vaste question des densités qu'il conviendrait désormais de mettre en œuvre compte-tenu des enjeux environnementaux actuels. Dans le cas particulier des lotissements, cette question fait écho à celle de la localisation ayant soutenue l'urbanisation linéaire notamment parce qu'elle évitait les frais liés à l'ouverture de voiries.

¹⁰ D'après un contact avec la SWL, 4 ares est la surface nette maximale dédiée à la construction d'une unifamiliale. Ceci correspond à une densité nette de 25 logements à l'hectare. Il nous semble que compte-tenu des enjeux liés à l'utilisation parcimonieuse des sols, il n'est pas trop ambitieux d'utiliser ce chiffre.



Une éventuelle traduction des modalités prévues en Flandre et ailleurs en droit wallon mériterait de tenir compte d'une évaluation des seuils et des objectifs en fonction des réalités propres au territoire wallon. Nous rappelons à ce propos les distinctions mises en lumière quant à la répartition des surfaces loties sur le territoire wallon.

4. CONCLUSION

Cet exercice de quantification est intéressant en ce qu'il permet de donner un ordre de grandeur de l'impact que les « charges d'urbanisme en logement abordable » pourraient produire si elles étaient appliquées en Région wallonne, et ce, en fonction de différents seuils. A ce stade, nous nous sommes limités à des estimations concernant la « libération de terrains constructibles », via les permis de lotir, et la production directe de logements, via les permis d'urbanisme de constructions groupées. Ces derniers concernent prioritairement les unifamiliales. Un troisième axe d'estimation a trait à la production d'immeubles à appartements. Cette lacune mériterait d'être comblée par la suite.

A ce stade, nous pouvons conclure que l'application de telles charges libérerait le terrain permettant d'accueillir entre 160 et 2260 logements via les permis de lotir et créerait entre 10 et 130 unifamiliales et jusqu'à 30 appartements via le permis d'urbanisme. Ce potentiel est donc loin d'être négligeable. Les résultats dépendent évidemment fortement des seuils choisis tant par rapport au pourcentage de charge à appliquer aux projets (ici entre 10 et 40%) que par rapport à la taille des projets pris en considération (variant entre plus 5 à plus 20 logements pour le permis d'urbanisme et plus 0,5 à plus 2 hectares pour le permis de lotir).

La question des seuils est primordiale outre le fait qu'elle détermine le potentiel de la mesure. En effet, elle décide du nombre de projets touchés par lesdites charges, et en ce sens influe sur son acceptabilité au plan politique. Elle renvoie également à la problématique de la localisation. Comme nous l'avons montré à propos des permis de lotir, la répartition sur le territoire des surfaces loties varie en fonction de la taille des lotissements sélectionnés.

Ceci signifie que, même si une politique distinguant les charges en fonction de certaines zones n'était pas menée, elle se produirait naturellement suite aux seuils choisis. Etudier la distribution des projets, dans leur dimension et leur spatialisation, semble être un préalable pertinent quant à la nécessaire réflexion à mener avant toute mise en œuvre de telles mesures.

Si on souhaite faire de cet outil un outil transversal ne se limitant pas à produire du logement mais souhaitant intégrer la vision d'un aménagement territorial respectueux des principes du développement durable, les aspects de densités et de localisation à la micro-échelle doivent également être pris en compte. Convaincus de bien fondé d'une telle démarche, nous avons choisi un scénario volontariste de 25 logements à l'hectare pour la traduction des surfaces loties en habitation.

Les limites de ce travail sont nombreuses, particulièrement en ce qui concerne les permis d'urbanisme de constructions groupées puisque les données couvrent uniquement deux ans et reprennent l'ensemble des demandes introduites dont celles étant en définitive refusées. Quant aux permis de lotir, les problèmes de calage entre plan de secteur et cadastre ainsi que le manque d'informations quant à l'affectation du lotissement sont à souligner.

Du point de vue des suites à donner à ce travail, outre la nécessaire prise en compte des permis d'urbanisme simple par rapport aux immeubles à appartements, différentes pistes nous semblent intéressantes. La première consisterait à fiabiliser et compléter les données actuellement en notre possession via entre autre la vérification des réalités de terrain pour un échantillonnage. Ensuite, intégrer une réflexion plus poussée en termes de densité et d'objectif de localisation semble nécessaire en lien notamment avec les perspectives démographiques et les stocks disponibles à l'échelle communale. De même, chiffrer les coûts et bénéfices d'une telle mesure nous semble être un exercice indispensable à toutes conclusions quant au potentiel de l'outil.