

SUBVENTION 2009-2010

Septembre 2010

Thème 4
Politique foncière

RAPPORT

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 MATIERES

1. INTRODUCTION	1
1.1 DELIMITATION DU CADRE DE TRAVAIL	1
1.2 TRAVAIL ACCOMPLI	2
1.3 CONTENU DU RAPPORT.....	2
2. L'EMPHYTEOSE ET LA SUPERFICIE.....	2
2.1 L'EMPHYTEOSE.....	3
2.1.1 <i>Les conditions juridiques</i>	3
2.1.1.1 Le constat	3
2.1.1.2 Les propositions	3
2.1.2 <i>Les conditions économiques</i>	5
2.1.2.1 Le constat	5
2.1.2.2 Les propositions	5
2.1.3 <i>Les conditions d'échelle</i>	6
2.1.3.1 Le constat	6
2.1.3.2 Les propositions	6
2.2 LA SUPERFICIE.....	8
2.3 EMPHYTEOSE OU SUPERFICIE ?.....	9
2.4 DIVERS.....	9
2.4.1 <i>La gestion administrative</i>	9
2.4.2 <i>Légalité en termes de droits et de subventions</i>	10
2.4.3 <i>Promotion et communication</i>	10
3. LES « CHARGES D'URBANISME EN LOGEMENT ABORDABLE ».....	11
3.1 INTRODUCTION.....	11
3.2 QUATRE LIEUX, QUATRE PRATIQUES	11
3.3 DE NOMBREUX CHOIX POSSIBLES	13
3.4 CONSIDERATIONS SUR LES OBJECTIFS RECHERCHES	14
3.5 CALCUL DU POTENTIEL THEORIQUE EN REGION WALLONNE	16
3.6 REFLEXIONS CRITIQUES SUR LA MESURE	17
3.7 CONCLUSION	19
4. ELEMENTS DE RECHERCHE POUR 2011 ET CALENDRIER.....	20
5. CONCLUSION	21

1. INTRODUCTION

1.1 DELIMITATION DU CADRE DE TRAVAIL

Qu'est-ce qu'une politique foncière ?

Dans la « note sur les instruments juridiques de la politique foncière » (ANNEXE 1) est abordée en préambule la diversité des définitions du concept de « politique foncière ». Certaines sont très extensives, d'autres plus restrictives.

La définition suivante y est notamment produite :

« 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 »¹.

La variété des éléments susceptibles d'entrer dans une politique foncière – ainsi que la complexité de tout exercice de réflexion sur le thème de la politique foncière - a été illustrée par le Gouvernement en octobre 2009 dans la note relative à notre thème de recherche :

« La recherche en matière de politique foncière et de fiscalité doit être actualisée notamment par la prise en compte de la réforme du Fonds des communes, la taxe sur les immeubles inoccupés, etc. Les travaux seront également développés vers :

- *les compensations, la politique foncière régionale au travers d'un fonds spécialisé pour les acquisitions et expropriations, l'adaptation du mécanisme de financement des communes, l'examen d'un dispositif de gestion des plus-values et moins-value d'urbanisme, l'amélioration du droit de préemption, la recherche d'autres outils fonciers... pour lesquelles les expériences étrangères seront également étudiées ;*
- *transposition en Wallonie de dispositifs fonciers utilisés à l'étranger ;*
- *les stratégies foncières portant sur les terrains des pouvoirs publics ;*
- *les stratégies communales, notamment celles qui sont utilisées par les régies foncières et les régies communales autonomes de certaines communes. »*

Cet énoncé indique que l'équipe de recherche a pour mission de faire des propositions concrètes d'outils et mesures pouvant servir une future politique foncière au niveau régional.

Mais y sont recensés des moyens d'agir fort divers : des outils juridiques d'aménagement du territoire bien entendu, la question de la fiscalité foncière, la constitution d'un fonds financier permettant une politique publique régionale d'acquisition, la loi sur le mécanisme de financement des communes... Derrière ces techniques et opérations interviennent solidairement ou de façon concurrentielle parfois les niveaux régional, communal mais aussi fédéral. Si l'on ajoute qu'une politique foncière et les outils qu'elle requiert peuvent varier selon que l'on veuille l'appliquer à un secteur plutôt qu'à un autre (les zones d'activités économiques, le logement, l'environnement...), on peut conclure qu'une recherche portant sur la politique foncière est inévitablement un très vaste champ d'investigation.

Afin d'aboutir à des résultats opérationnels endéans les deux ans de recherche prévus, il était donc nécessaire, de notre point de vue, de mieux déterminer l'objet de travail, en identifiant une porte d'entrée privilégiée dans la problématique.

¹ F.HAUMONT (1990), Les instruments juridiques de la politique foncière, Bruxelles, 1990, p. 9.

Les différentes discussions que nous avons eues dès décembre 2009 avec le comité d'accompagnement n'ont pas permis de faire rapidement ce choix. Cependant, lors du CA d'avril, auquel un représentant du cabinet du Ministre du Logement a été invité, la situation s'est éclaircie grâce aux exemples spécifiques au secteur du logement qui nous étaient proposés. Nous avons alors pu faire la proposition de travailler sur les outils et dispositifs d'une politique foncière appliquée spécifiquement au secteur du logement, orientation validée par le comité d'accompagnement.

L'examen de mesures susceptibles d'être adoptées en Région wallonne a ainsi pu entrer dans une phase plus tangible qui trouve sa première concrétisation dans ce rapport.

1.2 TRAVAIL ACCOMPLI

Le choix de travailler sur une politique foncière au service de la politique du logement a soin de respecter les orientations du cahier des charges.

Depuis novembre 2009, nous avons procédé à l'examen de pratiques foncières autres que wallonnes (*point « expériences étrangères » du cahier des charges « logement »*) avec un approfondissement des éléments suivants :

- analyse du décret flamand de politique foncière et immobilière et du contexte général d'application de la politique du logement en Flandre,
- examen de la politique foncière menée au Grand-duché de Luxembourg,
- examen de la politique d'emphytéose aux Pays-Bas,
- examen de l'imposition de logements sociaux dans la loi française,

Pour ce qui est de l'existant en Région wallonne, une note sur les outils juridiques de la politique foncière actuellement disponibles a été produite (*point « actualisation des constats » du cahier des charges « logement »*).

Nous avons questionné des acteurs régionaux et locaux afin de connaître ce que sont, pour eux, les enjeux et besoins de la politique foncière en Région wallonne.

Enfin, sur base de ces travaux, nous avons procédé à l'analyse détaillée de deux outils particuliers, aboutissant à des réflexions critiques et recommandations permettant d'entrevoir une future action concrète du Gouvernement (*point « recommandations de recherche et politiques » du cahier des charges « logement »*). Ces deux outils sont, d'une part, l'emphytéose et le droit de superficie et, d'autre part, les « charges d'urbanisme en logement abordable » imposées aux grands projets immobiliers.

1.3 CONTENU DU RAPPORT

Les deux outils analysés ont notamment été choisis parce que l'un porte sur l'amélioration de l'existant, l'autre sur une innovation possible. Ils sont présentés aux points 2 et 3.

Le rapport présente ensuite les outils sur lesquels l'équipe de recherche se propose de faire une analyse détaillée durant la deuxième année.

Enfin, le volume d'annexes comprend les éléments suivants :

1. Note sur les instruments juridiques de la politique foncière : mise en perspective
2. Note sur la politique foncière, le logement et le développement territorial en Flandre »
3. Note sur le contenu du décret flamand de politique foncière et immobilière (2009)
4. Note la politique foncière, le logement et le développement territorial au Luxembourg
5. Note sur l'imposition de logements sociaux dans la loi française SRU
6. Note sur l'emphytéose aux Pays-Bas en 2010

7. Note sur l'estimation du potentiel théorique de création de logements en cas d'adoption en Région wallonne d'une mesure de « charge d'urbanisme en logement abordable ».

Dans ces annexes se trouvent décrits un nombre non négligeable d'outils et mesures fonciers susceptibles de nous servir pour la politique territoriale et foncière wallonne. Ces travaux seront également valorisés dans le cadre du travail de la 2^e année de recherche

2. L'EMPHYTEOSE ET LA SUPERFICIE

Un des outils de la politique foncière auquel les pouvoirs publics peuvent avoir recours dans le cadre d'une politique de production de logements sociaux et moyens est sans conteste la mise à disposition à des tiers, à des conditions financières intéressantes, de terrains constructibles pour de tels logements. Dans ce contexte, les outils juridiques qui permettent aux pouvoirs publics de garder une certaine maîtrise foncière présentent des avantages évidents dans l'optique d'une politique à moyen et long terme.

On cite généralement, parmi ces instruments, la vente avec faculté de rachat et l'octroi d'un droit réel démembré comme l'emphytéose ou la superficie. L'un et l'autre méritent une analyse approfondie. Dans le cadre du présent rapport, nous nous sommes concentrés sur le droit d'emphytéose et accessoirement sur le droit de superficie¹. Ce qui n'exclut évidemment nullement l'analyse ultérieure de la vente avec faculté de rachat.

Les réflexions qui suivent résultant notamment de l'analyse des expériences municipales aux Pays-Bas (ANNEXE 6) et de celle de Louvain-la-Neuve, soit des exemples de politique foncière menée sur grande échelle et sur un laps de temps important.

Ces réflexions sont axées sur la question des conditions requises pour que l'utilisation de l'emphytéose – et ceci vaut aussi pour la superficie - s'avère effectivement un outil efficace de politique foncière en vue de permettre une production intensifiée de logements à des prix abordables.

Il s'avère en effet que l'utilisation des droits réels démembrés que sont l'emphytéose et la superficie nécessite, pour être efficace, des conditions tant au niveau juridique qu'administratif, mais aussi en terme de disponibilité de superficies foncières et de niveau du marché foncier. Ce sont ces conditions que nous évoquerons dans la présente synthèse.

On notera encore que si le commentaire qui suit porte essentiellement sur l'hypothèse de la mise à disposition de terrains non bâtis, le recours à l'emphytéose voire à la superficie peut se faire sur des biens déjà bâtis.

¹ Sur ces droits en tant qu'outil de politique foncière, voyez notamment : F. HAUMONT, "L'emphytéose au service de l'aménagement du territoire", Bruxelles, OYEZ, 1976, 182 p. ; F. HAUMONT, "La concession des sols en Suède, aux Pays-Bas et en Angleterre, Etudes Foncières, Paris, 1982, n° 16, p. 28-33 ; F. HAUMONT, "Les instruments juridiques de la politique foncière", Ed. Story-Scientia, 1990, p. 283-338 ; F. HAUMONT, "Décomposition du droit de propriété dans les pays de l'Europe du Nord" in Un droit inviolable et sacré - La propriété, ADEF, Paris, 1991, p. 313-323 ; V. DEWOLF et N. BERNARD, « Fécondité du droit de superficie en vue de résoudre la crise du logement », L'information immobilière, n° 410, juillet-août 2008, p. 22 et s. ; N. BERNARD, « La politique du logement en Wallonie et à Bruxelles : dix pistes de travail à l'aube des législatures régionales 2009-2014 », Annales de droit de Louvain, 2009, p.501-574 ; N. BERNARD, « L'emphytéose et la superficie comme pistes de solution à la crise du logement », Les Echos du logement, mars 2010, p. 1-11.

2.1 L'EMPHYTEOSE

2.1.1 Les conditions juridiques

2.1.1.1 *Le constat*

En Belgique, c'est la loi du 10 janvier 1824 qui régit le droit d'emphytéose. Une loi de la même date définit elle le cadre du droit de superficie.

Sans entrer dans le détail des différentes facettes de ce droit, retenons que la seule disposition impérative de la loi relative au droit d'emphytéose est celle de l'article 2 qui fixe les durées minimales et maximales de ce droit à savoir respectivement 27 et 99 ans. Les parties contractantes ne peuvent déroger à cette disposition (art. 17).

Une des questions délicates liées à l'utilisation de l'emphytéose a trait aux limites de durée.

La durée minimale de 27 ans n'est pas à proprement parler un problème. En effet, on ne conçoit guère un droit d'emphytéose pour une durée plus courte encore. Dans le domaine des activités économiques, il est fréquent que l'on recoure à des emphytéoses de 27 ans ou 30 ans couplées à un leasing immobilier. C'est une durée que le monde financier accepte au regard notamment des règles d'amortissements ou de remboursement de prêts. Il n'y a donc pas de raison objective de modifier cette durée minimale de 27 ans.

En revanche, la limitation de la durée maximale est plus problématique. Concrètement, s'il est possible de prévoir contractuellement *ab initio* le renouvellement du bail, cela ne vaut que dans l'hypothèse de l'octroi d'un bail d'une durée inférieure à 99 ans et pour autant que ledit renouvellement n'excède pas le total fatidique de 99 ans depuis la signature du premier contrat.

Par ailleurs, la loi du 10 janvier 1824 règle la question du sort des bâtiments érigés par l'emphytéote au terme du bail. L'article 7 prévoit que l'emphytéote peut enlever les constructions et plantations qu'il a réalisées et, dans ce cas, il lui appartient de remettre les lieux dans leur pristin état. S'il n'opère pas cet enlèvement, le propriétaire du fonds accédera gratuitement à la propriété de ce qui est laissé sur le bien. Cette disposition n'a cependant pas de caractère impératif et rien n'interdit aux parties contractantes de prévoir un autre mécanisme. Il n'empêche que le mécanisme prévu par le législateur peut constituer un frein dans l'utilisation à grande échelle de l'emphytéose comme mode de mise à disposition de parcelles.

La combinaison de la disposition impérative limitant la durée de l'emphytéose à celle du sort des constructions à la fin du bail induit une réticence certaine vis-à-vis de ce droit dans le secteur du logement. En effet, la crainte de ne pouvoir léguer à ses descendants un bâtiment que l'on a construit ou dont on a fait l'acquisition conduira souvent un candidat acquéreur à préférer l'achat en pleine propriété même si celui-ci s'avère plus onéreux. De plus, la perte prévisible du bâtiment érigé décourage ses propriétaires-emphytéotes à tout entretien de celui-ci dans les dernières années du bail emphytéotique.

Une des conditions du succès de l'utilisation de l'emphytéose comme instrument de politique foncière dans le domaine du logement passe donc par des adaptations du droit en vigueur.

2.1.1.2 *Les propositions*

Sous l'angle juridique, il est donc important d'envisager des modifications qui permettent d'éviter en tout cas l'écueil lié à la durée limitée dans le temps.

Sur ce point, deux pistes peuvent être suivies.

La première, la plus radicale, consisterait à modifier l'article 2 de la loi du 10 janvier 1824 et de ne plus limiter dans le temps la durée de l'emphytéose.

A titre d'exemple, les Pays-Bas – il faut, à ce sujet, rappeler que la loi du 10 janvier 1824 est une loi adoptée sous l'occupation hollandaise – ont supprimé de leur Code civil la restriction quant à la durée de l'emphytéose aussi bien en ce qui concerne son maximum qu'en ce qui concerne son minimum.

Cette modification de la loi du 10 janvier 1824 pourrait néanmoins rencontrer un écueil non négligeable lié au partage actuel des compétences entre l'Etat fédéral et les Régions. En effet, en général, on considère que tout ce qui touche au droit de propriété est de compétence fédérale. Et ce, même si notamment l'article 6, §1^{er}, I, de la loi du 8 août 1980 spéciale de réforme institutionnelle prévoit explicitement que la politique foncière est de compétence régionale.

On en veut pour preuve les réticences émises par la section de législation du Conseil d'Etat à propos du pouvoir des Régions de légiférer en matière d'instauration d'un droit de préemption en se fondant précisément sur la compétence relative à la politique foncière. Il a fallu, en réalité, une modification de la loi du 8 août 1980 pour que, formellement, le pouvoir de légiférer en matière de droit de préemption soit conféré aux entités fédérées.

Il y a de fortes chances que la section de législation ait le même raisonnement en ce qui concerne la compétence de modifier la loi du 10 janvier 1824 relative à l'emphytéose même si cette modification était justifiée par la compétence régionale en matière de politique foncière.

Nous savons néanmoins que, dans le cadre des négociations en vue de la formation du nouveau Gouvernement fédéral, la question des compétences régionales pourrait évoluer substantiellement avec, pour conséquence, que l'obstacle précité pourrait, le cas échéant, être levé.

On peut aussi envisager une modification « *partielle* » de la loi du 10 janvier 1824 en ne supprimant que la durée maximale et en limitant cette réforme législative au droit d'emphytéose concédé par les pouvoirs publics. Ceci permettrait de justifier plus aisément que la modification proposée s'inscrit bien dans les pouvoirs liés à ceux que la compétence (régionale) en matière de politique foncière implique.

A défaut de pouvoir modifier la loi du 10 janvier 1824, il est possible de contourner partiellement la difficulté liée à la limitation de l'emphytéose à 99 ans en recourant, comme cela se fait dans le domaine du logement à Louvain-la-Neuve, à une clause dite novatoire².

La novation consiste à substituer une obligation nouvelle à l'obligation originaire suite à un changement apporté à un des éléments constitutifs de l'opération juridique. Appliquée à l'emphytéose, la novation, si on souhaite l'appliquer, aura lieu chaque fois qu'un changement d'emphytéote se produira ou que l'objet de l'emphytéose est modifié. En d'autres termes, la cession du droit d'emphytéose et du bien érigé sur le terrain ainsi cédé pourrait entraîner la passation d'un nouveau contrat d'emphytéose pour une durée pouvant aller jusqu'à 99 ans avec le nouvel emphytéote. La même démarche pourrait être faite dans l'hypothèse d'une modification de l'usage du bien.

Compte tenu de ce que, selon la plus haute probabilité, un changement d'emphytéote interviendra avant l'écoulement des 99 ans, il sera donc toujours possible, par le biais de cette clause novatoire, de signer un nouveau contrat.

² Pour cette question, voy. F. HAUMONT, Les instruments juridiques de la politique foncière, o.c., p. 319 et s. ; N. BERNARD, « *L'emphytéose et la superficie comme pistes de solution à la crise du logement* », o.c., p. 10.

L'inconvénient de cette formule est évidemment, pour le nouvel emphytéote, le risque de voir le propriétaire du fonds modifier les conditions, notamment financière, de l'octroi de ce nouveau contrat par rapport à celui initialement en vigueur.

En ce qui concerne le sort des constructions aux termes du bail emphytéotique, la loi du 10 janvier 1824 étant supplétive, rien ne s'oppose à ce que les contrats concédés par les pouvoirs publics contiennent systématiquement une clause prévoyant que si le bail emphytéotique venait à échéance – ce qui suppose qu'il n'y ait pas eu recours à la clause novatoire -, le pouvoir public tréfoncier rachètera la propriété des bâtiments laissés sur le bien par l'emphytéote. Rien n'exclut évidemment de prévoir dans le contrat un mode d'évaluation de la valeur du bien racheté par le tréfoncier.

2.1.2 Les conditions économiques

2.1.2.1 Le constat

Il est incontestable que le régime de l'emphytéose présente des avantages financiers pour l'emphytéote. En effet, celui-ci peut financer l'« acquisition » du terrain par le paiement d'une redevance annuelle limitée sachant qu'en outre, le droit d'enregistrement ou la passation d'un bail emphytéotique est de 0,2 % au lieu de 12,5 % - sauf réduction – en cas de vente en pleine propriété. De ce fait, l'emphytéote peut garder notamment sa capacité d'emprunt intacte pour la seule construction de son logement.

En revanche, pour les pouvoirs publics, le mécanisme du bail emphytéotique présente des inconvénients, à court terme, du point de vue financier.

En effet, lorsque la commune vend en pleine propriété un terrain, elle en perçoit la valeur par le biais du prix de vente. Lorsqu'elle cède un terrain en emphytéose, elle ne touche qu'une redevance annuelle proportionnellement faible, ce qui se répercute sur le budget de la commune.

En outre, la question de l'équipement pour viabiliser les terrains peut se poser si cette viabilisation n'est pas prise en charge par l'emphytéote.

Il est donc important de pouvoir également apporter des solutions sur ce point.

2.1.2.2 Les propositions

En ce qui concerne la problématique du coût de viabilisation des terrains cédés en emphytéose, rien n'empêche le pouvoir public tréfoncier de demander à l'emphytéote de verser, en sus du canon emphytéotique annuel limité, une participation aux charges d'infrastructures pouvant prendre la forme également d'une participation annuelle. Il s'agit en définitive d'un mécanisme similaire au mécanisme de la taxe communale de remboursement des frais de voiries. C'est ce mécanisme qui est appliqué à Louvain-la-Neuve.

En ce qui concerne la perte de rentrées liée à la renonciation à la vente en pleine propriété, on pourrait s'inspirer des mécanismes mis en place par les municipalités des Pays-Bas qui ont instauré une possibilité de rachat du canon par l'emphytéote. Ce rachat consiste pour l'emphytéote à verser, lors de la signature de la convention d'emphytéose, une somme représentant la totalité des loyers qu'il devrait payer pendant la durée du bail. A titre de reconnaissance du droit de propriété du tréfoncier et pour ne pas dénaturer le droit d'emphytéose, l'emphytéote ne verse plus alors qu'un canon annuel symbolique d'un euro par exemple.

Ce procédé est tout à fait légal et ne constitue pas fiscalement une vente déguisée.

Le rachat du canon permet au pouvoir public le passage de la politique de vente à celle de cession d'emphytéose des terrains qu'il possède sans trop d'incidences néfastes sur leurs

finances. Il est toutefois assez évident que le rachat ne doit pas être généralisé sous peine de diminuer, pour les emphytéotes, l'intérêt de la formule.

On peut effectivement se poser la question de savoir quel est l'intérêt pour l'emphytéote de recourir au mécanisme du rachat du canon. En réalité, cette faculté n'a de sens que si l'emphytéose est utilisée sur un périmètre important et pas uniquement à des fins de construction de logements sociaux. En effet, on constate que certains emphytéotes préfèrent s'acquitter en un seul versement de la totalité des canons qu'ils devraient payer tout au long du bail emphytéotique.

Enfin, à l'instar de nouveau de ce que prévoient les municipalités hollandaises, rien n'exclut de prévoir des mécanismes plus sophistiqués de révision du canon emphytéotique qui, dans la plupart des contrats, n'est qu'indexé selon la formule applicable en général aux loyers.

Comme le font les villes hollandaises, rien n'interdit de prévoir une révision du canon liée à l'évolution non plus du coût de la vie mais des valeurs foncières du quartier ou de la commune où se situe le bien concerné. Il s'agirait de pratiquer en fait un mécanisme systématique de péréquation du canon emphytéotique. Cette révision ne va pas nécessairement uniquement dans le sens d'une augmentation des valeurs foncières. Certains quartiers peuvent connaître des baisses de valeur pour diverses raisons liées à l'évolution de la ville. Cette révision peut également être « artificiellement » décidée pour faciliter, par une baisse du canon, l'accessibilité à ce type de bail.

En outre, et cela peut se faire à l'occasion de la clause novatoire précitée, on pourrait modifier le canon lorsqu'une modification à l'utilisation du bâtiment est envisagée soit sous la forme d'un agrandissement du bâtiment, soit sous la forme d'un changement total ou partiel de son affectation.

2.1.3 Les conditions d'échelle

2.1.3.1 Le constat

Des différentes expériences belges ou étrangères, il ressort que l'intérêt du recours à une politique de cession en emphytéose des terrains appartenant aux pouvoirs publics est, dans une mesure certaine, liée à l'ampleur des superficies foncières concernées par cette politique. En d'autres termes, même si l'on ne doit pas nécessairement rejeter le principe d'une politique de cession en emphytéose menée de manière ponctuelle, les résultats obtenus s'avèrent particulièrement intéressants lorsque cette politique est menée sur une certaine échelle. Les exemples d'Amsterdam ou de Louvain-la-Neuve l'attestent.

Cela étant, il apparaît que les pouvoirs publics de manière générale et ceux en charge du logement social en particulier ne seraient plus en possession de périmètres fonciers importants.

Dès lors se pose la question de savoir dans quelle mesure et comment les pouvoirs publics pourraient avoir une politique spécifique d'acquisitions en vue de constituer des réserves foncières dont la mise à disposition progressive se ferait par le biais du droit d'emphytéose.

2.1.3.2 Les propositions

Une politique d'acquisition implique un mode juridique d'acquisition et une capacité financière.

a) Les modes d'acquisitions

En ce qui concerne les modes d'acquisition, relevons les trois mécanismes traditionnels que sont l'acquisition de gré à gré, l'exercice du droit de préemption et l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Il est évident qu'un pouvoir public peut acquérir de gré à gré les terrains qu'il entend acquérir, sous réserve, bien entendu, outre de sa capacité financière, de l'accord éventuel de ses autorités de tutelle.

On sait également que l'article 175, al. 1^{er}, du CWATUPE permet au Ministre compétent d'arrêter des périmètres de péremption notamment au profit des communes, de la Société régionale wallonne du logement et de ses sociétés agréées ainsi que des intercommunales ayant dans leur objet social le logement (al. 2).

Comme relevé dans la note sur les instruments juridiques de la politique foncière (cf. annexe 1), l'instauration de ce type de périmètre ne garantit pas l'efficacité d'une politique d'acquisition qui dépend de la volonté des propriétaires de se dessaisir de leur bien.

Il reste dès lors le recours à l'expropriation pour cause d'utilité publique. Si l'utilité publique d'une acquisition en vue de la réalisation d'un programme de construction de logements sociaux est incontestable, en revanche, l'utilité publique d'une expropriation en vue de constituer une réserve foncière est, en droit belge, plus discutable (voir annexe 1).

Dès lors se pose la question d'une modification législative en vue d'affirmer sans équivoque que sont d'utilité publique les expropriations poursuivies dans le but de constituer des réserves foncières au profit d'une politique de construction de logements sociaux. Ce type de disposition pourrait se retrouver, par exemple, dans l'article 58 du CWATUPE ou dans un article d'un décret spécifique relatif à la politique foncière.

b) L'aspect financier

Sous l'angle financier, la constitution de réserve foncière peut s'avérer coûteuse. Elle devrait s'articuler sur des acquisitions à des prix bas.

Cela peut se faire si l'on vise des terrains non urbanisables avant une révision du plan de secteur ou l'adoption d'un plan communal d'aménagement révisionnel. L'article 64 du CWATUPE permet en effet de ne pas tenir compte de la plus-value liée à la révision du plan dans le calcul de l'indemnité d'expropriation (voir annexe 1). Cela suppose néanmoins un laps de temps relativement limité entre la révision du plan et la poursuite effective de l'expropriation.

On pourrait aussi, de manière ponctuelle, combiner une expropriation à l'utilisation du mécanisme de l'article 127, § 3, du CWATUPE qui permet, notamment, de s'écarter des prescriptions du plan de secteur pour un projet de service public ou d'équipement communautaire au sens de l'article 28, § 1^{er}. En effet, après un flou juridique lié aux travaux préparatoires au décret du 27 novembre 1997, le Conseil d'Etat a récemment affirmé sans équivoque que la construction de logements sociaux rentrait dans la notion de projet de service public et d'équipement communautaire au sens de l'article 28, § 1^{er}, du CWATUPE³. Il nous paraît que rentrent aussi dans ce concept les projets de construction de logements assurant la mixité sociale pour autant que le logement social reste majoritaire.

Cette politique permettrait, sans que cette mesure soit généralisée, d'acquérir des terrains non urbanisables au plan de secteur à des prix correspondant à ce statut et d'obtenir des permis qui s'écarterent dudit plan de secteur. Cela présuppose aussi la démonstration de la cohérence en terme d'aménagement du territoire d'une telle démarche.

De manière générale, il conviendrait de s'assurer qu'une telle politique d'acquisition puisse bénéficier des aides financières octroyées aux communes ou aux sociétés de logement social. L'on pourrait même envisager une politique spécifique d'aide à l'acquisition dans le seul but de mener une politique foncière. L'exemple d'Amsterdam est extrêmement révélateur des ressources financières procurées par une politique de cession en emphy-

³ C.E., n° 197.983, 18 novembre 2009, Carpentier et c rts.

téose à grande échelle, ressources qui permettent à la ville de financer elle-même de nouvelles acquisitions.

2.2 LA SUPERFICIE

La loi du 10 janvier 1824 concernant le droit de superficie définit celui-ci comme « un droit réel, qui consiste à avoir des bâtiments, ouvrages ou plantations sur un fonds appartenant à autrui »⁴.

Nous n'examinerons ici que brièvement ce droit en soulignant les différences majeures qu'il présente avec le droit d'emphytéose.

Le droit de superficie est donc le droit d'avoir des bâtiments, ouvrages ou plantations sur un bien appartenant à un tréfoncier. L'essence de ce droit est plus limitée que celle du droit d'emphytéose qui confère à son titulaire « la pleine jouissance d'un immeuble appartenant à autrui » (loi du 10 janvier 1824 concernant le droit d'emphytéose, art. 1^{er}). En d'autres termes, le droit de l'emphytéote s'assimile à un droit de propriété dont la durée est toutefois limitée dans le temps. Le droit du superficiaire est certes important, mais il n'a pas « la pleine jouissance » du tréfonds.

L'objet du droit de superficie est de permettre notamment de construire un bâtiment sur un bien appartenant au tréfoncier. Cela implique qu'il n'est pas possible de céder un droit de superficie sur un bien déjà bâti si ce n'est pas pour y adjoindre un autre bâtiment ou une extension de celui-ci. On pourra recourir à la superficie pour céder un droit de construire sur une dalle. En revanche, on ne pourra pas céder en superficie en tant que tel un bâtiment.

Quant à la durée, l'article 4 de la loi sur la superficie énonce que ce droit « ne pourra être établi pour un terme excédant cinquante années, sauf la faculté de le renouveler ».

Par rapport à un droit d'emphytéose, le droit de superficie se distingue par l'absence de durée minimale. Il n'est pas rare que des droits de superficie sous forme de renonciation à l'accession soient concédés pour la durée de la construction du ou des bâtiments à charge pour le tréfoncier de vendre la pleine propriété du sol au moment où le bâtiment construit par le promoteur est vendu. Cette technique vise à permettre au promoteur de ne pas acheter la pleine propriété du terrain qui sera payée par l'acquéreur final du bâtiment.

La durée maximale est de 50 ans. La jurisprudence, sans équivoque, réduit à 50 ans tout contrat de superficie cédé pour un terme plus long voire à durée indéterminée⁵.

Si l'article 4 de la loi du 10 janvier 1824 permet le renouvellement du droit de superficie au terme des 50 ans, la jurisprudence et la doctrine s'accordent pour considérer que le bail de superficie ne peut prévoir une clause de renouvellement automatique ou toute forme de clauses emportant pour le superficiaire le droit au renouvellement au terme de 50 ans fixés au maximum par la loi du 10 janvier 1824⁶.

Cela signifie concrètement que, certes, le droit de superficie peut être renouvelé, mais ce renouvellement ne pourra être décidé qu'au terme de 50 ans. Ceci crée évidemment une incertitude pour le superficiaire plus lourde encore que la limitation des 99 ans du droit d'emphytéose. En effet, l'hypothèse pour une personne physique de voir arriver l'échéance

⁴ Sur ce droit, voyez notamment A. Gosselin et L. Herve, de quelques questions d'actualité au sujet de la superficie, une institution bientôt bicentenaire aux reliefs et contours encore incertains, *Rev. Fac. Droit Univ. Liège*, 2007/1, p. 5 ; N. BERNARD, « La politique du logement en Wallonie et à Bruxelles : dix pistes de travail à l'aube des législatures régionales 2009-2014 », *Annales de droit de Louvain*, 2009, p.501-574, spéc. p. 547-548.

⁵ Cass., 15 décembre 2006 ; Cass., 18 mai 2008.

⁶ Cass., 15 décembre 2006 ; Cass., 18 mai 2007 ; G. CARNOY, « Droit de superficie et renonciation au droit d'accession », *Droit Fiscalité belge*, www.businessandlaw.be, 29 août 2007.

de son droit de superficie est évidemment plus probable que pour un emphytéote bénéficiant d'un droit de 99 ans.

Cela étant, la commune d'Etterbeek a lancé, il y a quelques années, plusieurs opérations de logements sous forme de cession d'un droit de superficie pour une durée de 50 ans⁷. Ces opérations ont rencontré un franc succès nonobstant le positionnement sans équivoque de la commune qui écrit sur l'affiche d'information disponible pour les candidats acquéreurs à propos de la question « *Et dans 50 ans ?* » : « *de part la loi, le droit de superficie s'éteint après 50 ans. La commune redevient à ce moment la pleine propriétaire de l'appartement. Elle décidera en temps opportun de la nouvelle affectation de l'immeuble* ».

Les solutions que l'on pourrait envisager à la limitation de la durée sont similaires à celles suggérées à propos de l'emphytéose, à savoir la modification de la loi du 10 janvier 1824 ou le recours à une clause novatoire. Cette dernière formule ne règle évidemment pas l'hypothèse où, à l'échéance des 50 ans, le superficiaire est toujours le contractant d'origine : il ne sera pas dans le cas de figure permettant de faire jouer la clause novatoire.

2.3 EMPHYTEOSE OU SUPERFICIE ?

La question du choix opéré entre l'emphytéose et la superficie comme outil de mise à disposition du sol appartenant aux pouvoirs publics n'est pas aisée. Et ce d'autant plus que, dans la pratique, les contrats d'emphytéose et de superficie peuvent être très proches.

En effet, en dehors des deux articles précités des deux lois du 10 janvier 1824 qui ont une portée impérative, toutes les autres dispositions de ces lois ont une portée supplétive. Dès lors, si l'on prend l'hypothèse d'un droit d'une durée de 50 ans, il ne sera pas nécessairement aisé de le qualifier juridiquement d'emphytéose ou de superficie.

Si la nature du droit d'emphytéose paraît plus complète que celle du droit de superficie⁸, cet élément dans la pratique n'est que rarement déterminant.

C'est donc en définitive la durée qui conduit à préférer l'emphytéose à la superficie.

Cela étant, comme relevé ci-dessus, l'on connaît des opérations de logement fondées sur un droit de superficie de 50 ans qui ont connu un grand succès. Certains auteurs se prononcent plutôt en faveur du droit de superficie⁹ sans toutefois que le choix opéré intervienne après une analyse comparative des avantages et des inconvénients des deux régimes.

2.4 DIVERS

D'autres points devront être abordés et réglés dans le cadre d'une politique foncière axée sur la concession de l'usage de terrains appartenant au pouvoir public.

2.4.1 La gestion administrative

Sans nous étendre sur la question, il ne faut pas négliger l'impact d'une telle politique sur la gestion administrative du pouvoir public concerné.

⁷ Après une première opération portant sur 9 appartements qui se sont vendus très rapidement, la Commune a réitéré en 2007 ce type d'opération pour un autre appartement localisé ailleurs (262 m², avec 3 chambres, « *vendu* » 199.440 €) et 7 maisons unifamiliales (de 118 m² à 161 m², « *vendues* » de 134.330 à 182.628 €).

⁸ Encore que cette opinion n'est pas partagée par tout le monde (v. A. GOSSELIN et L. HERVE, *o.c.*, p. 22, encore que leurs conclusions, p. 47, soient plus nuancées).

⁹ N. BERNARD, « La politique du logement en Wallonie et à Bruxelles : dix pistes de travail à l'aube des législatures régionales 2009-2014 », *o.c.*, p. 547.

L'exemple de la Ville d'Amsterdam ou celui de Louvain-la-Neuve sont éclairants à cet égard : lorsqu'une telle politique est menée à grande échelle, cela implique la mobilisation de moyens humains dont le coût doit évidemment être pris en compte.

2.4.2 Légalité en termes de droits et de subventions

De manière générale, il conviendrait de s'assurer qu'une telle politique d'acquisition et de mise à disposition puisse bénéficier des mêmes droits que ceux en vigueur lorsqu'il s'agit de l'accession en pleine propriété. Cela vaut aussi bien pour les possibilités d'emprunter la somme nécessaire à l'acquisition du droit d'emphytéose ou de superficie que la possibilité d'obtenir des aides financières des pouvoirs publics.

En ce qui concerne les prêts hypothécaires, les expériences telles celle de Louvain-la-Neuve, pour l'emphytéose, ou d'Etterbeek, pour la superficie, montrent que les emphytéotes et les superficiaires obtiennent des prêts hypothécaires. Certes, il a fallu, dans un premier temps, convaincre les organismes financiers (et les notaires), mais aujourd'hui, cela ne semble plus poser réellement de problèmes comme l'illustre notamment l'évolution, par exemple, de la position du Fonds du Logement en Région de Bruxelles-Capitale¹⁰.

En ce qui concerne les aides financières dont peuvent bénéficier les candidats acquéreurs à la pleine propriété, il n'y a aucune raison de créer un régime discriminatoire pour ceux qui vont devenir pleins propriétaires du bâtiment construit sur la base d'un droit d'emphytéose ou d'un droit de superficie.

Les textes en vigueur prévoient, d'ailleurs, généralement que les primes accordées à des particuliers valent aussi pour l'acquisition d'un droit réel, ce qui, d'office, inclut l'emphytéose et la superficie. Le même raisonnement doit être tenu vis-à-vis des communes ou des sociétés de logement social.

S'il devait apparaître, dans l'une ou l'autre disposition de l'arsenal législatif en vigueur, qu'il reste l'une ou l'autre discrimination, celles-ci devraient être corrigées afin de concrétiser une politique de mise à disposition de biens appartenant aux pouvoirs publics par le biais de l'emphytéose ou de la superficie.

2.4.3 Promotion et communication

Comme l'illustre l'exemple de la Commune d'Etterbeek, l'encouragement de la pratique de l'emphytéose ou de la superficie nécessite une promotion de la formule auprès des candidats acquéreurs. Compte tenu de la spécificité de ce mode de mise à disposition et du caractère encore limité de son usage, la qualité de la communication est évidemment un élément déterminant.

¹⁰ N. BERNARD, L'emphytéose et la superficie comme pistes de solution à la crise du logement, o.c., p. 11.

3. LES « CHARGES D'URBANISME EN LOGEMENT ABORDABLE »

3.1 INTRODUCTION

La « charge d'urbanisme » peut être décrite comme une contrepartie des avantages découlant de l'octroi d'un permis. « Il s'agit d'une obligation complémentaire destinée à obtenir la participation du bénéficiaire du permis à la valorisation de certains éléments du patrimoine urbanistique commun ou à reporter sur le bénéficiaire du permis des obligations que l'autorité délivrante aurait dû prendre en charge à la suite de la mise en œuvre du permis, tel l'équipement de la voirie. »¹

Dans la note sur les outils juridiques de la politique foncière (cf. ANNEXE 1) ont été exposés les principaux types de charges d'urbanisme que permet la norme wallonne.

La présente note ne vise pas l'examen de chacune de ces charges mais analyse une formule non utilisée chez nous et que nous nommerons temporairement la « **charge d'urbanisme en logement abordable** ». ² Laquelle consiste à imposer à celui qui sollicite un permis de lotir ou d'urbanisme une obligation de construire un nombre déterminé de logements à coût social ou modéré. C'est donc aussi l'obligation faite au secteur privé de participer à la création de logements « abordables ».

Notre analyse se base sur les pratiques flamande, luxembourgeoise, française, bruxelloise. Les trois premières ont été décrites dans des notes produites en ANNEXES.

3.2 QUATRE LIEUX, QUATRE PRATIQUES

En **Flandre**, la mesure existe depuis qu'a été adopté le décret de politique foncière et immobilière, en 2009. Elle fait partie d'un « paquet » de mesures visant à planifier la création de « logements abordables », paquet comprenant des mesures que nous ne connaissons pas en Région wallonne, telles que : « l'objectif social contraignant » (définition en pourcentage par commune du nombre de logements sociaux à concrétiser), le « règlement communal logement social » ou « l'ordonnance urbanistique logement moyen », la « banque carrefour logement abordable ».

La charge s'impose aux organes publics ainsi qu'aux acteurs privés. Son principe est qu'elle oblige le promoteur/maître d'oeuvre à construire un pourcentage déterminé de logements sociaux lorsqu'il souhaite concrétiser un projet de construction ou un lotissement de taille importante. L'obligation s'applique aux cas suivants : 1° les 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° les projets de construction groupée d'habitations développant au moins dix habitations ; 3° la construction ou la reconstruction d'immeubles d'appartements où sont créés au moins 50 appartements ; 4° les projets développés par un même lotisseur ou maître d'ouvrage sur des zones contiguës totalisant ensemble au moins un demi-hectare.

Dans chaque cas, une offre de logements sociaux doit être concrétisée dans la proportion suivante : « 1° au moins 20 % et au maximum 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-publiques flamandes ; 2° au moins 10 % et au maximum 20 % du nombre

¹ Rapport annuel 2009 de l'Administration de l'aménagement du territoire et du logement, Bxl, 2010, p. 46.

² Le logement abordable comprend à la fois le logement social et le logement moyen (ou modeste).

d'habitations et/ou de lots à réaliser lorsque les terrains sont la propriété d'autres personnes physiques ou morales. »

Le lotisseur ou maître d'œuvre peut exécuter la « charge » en nature (construction du logement puis vente à prix déterminé et plafonné) et/ou par vente du terrain non équipé à un organisme de logement social (vente du terrain non équipé à la valeur vénale fixée par expertise) et/ou par la location à une agence de location sociale. Exceptionnellement, la charge sociale peut être remplacée par une contribution de 50.000 € par unité non concrétisée, somme que la commune doit affecter à sa politique de logement.

Les projets pour lesquels est rendue obligatoire la création de logement social sont aussi soumis à une obligation de construction de logements modestes. Mais, dans ce cas, contrairement aux normes de logements sociaux qui peuvent fluctuer, des quotas fixes sont imposés : dans le cas d'acteurs publics ou semi-publics, il est de 40% moins le pourcentage de logements sociaux prévus ; dans le cas d'acteurs privés, de 20% moins le pourcentage de logements sociaux.

L'objectif du Gouvernement flamand est que, dans chaque projet de grande envergure, soit créé 40 % ou 20% (selon le type d'acteurs concernés) de logement abordable (c'est-à-dire un mixte de logement social et modeste).

Au **Luxembourg**, c'est la loi « pacte logement » (2008) qui a instauré l'obligation, formulée comme suit : « 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. » La loi n'est pas plus précise et n'est accompagnée d'aucun arrêté d'application. Compte tenu du fait que les aides au logement sont accessibles à une grande partie de la population, il est généralement reconnu que la mesure ne devrait rien changer, ou presque, à la situation existante.

En **France**, la mesure existe depuis 2006 mais a été modifiée en mars 2009. La loi française a créé un outil différent de ceux de Flandre et du Luxembourg. La loi offre la possibilité aux municipalités, lors de l'élaboration de leur « plan local d'urbanisme », d'identifier certains secteurs (zones) urbains ou à urbaniser dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, « un pourcentage de ce programme devra être affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale ». Ce pourcentage et les catégories de logements visées (du « logement locatif social » et/ou du « logement en accession sociale à la propriété ») doivent être déterminés pour chaque secteur du PLU. Le lieu d'application, la nature, le seuil à partir duquel l'obligation est créée³ et l'ampleur de l'effort demandé aux promoteurs dépend donc de ce que décide d'imposer le pouvoir local dans son PLU et peuvent être spécifiques à chaque secteur. Nous avons décrit en annexe quelques exemples de concrétisation qui montrent la diversité des exigences potentielles des municipalités. Nous avons également montré que les communes peuvent aussi agir de leur propre initiative, sans cadre spécifique écrit et « normé ».

Enfin, en **Région bruxelloise**, une mesure existe depuis 2003 et est d'un type fort différent

³ On parle en France d'une obligation débutant à partir d'une « surface hors œuvre nette » minimale (SHON) : 800 m² à Paris, 1200 m² à Nanterre, 1500 m² à Montpellier...

des trois autres.⁴ Donnent lieu obligatoirement à l'imposition de charges d'urbanisme les permis concernant la construction ou l'extension : « 1° d'immeubles de bureaux ou d'activités de production de biens immatériels dépassant le seuil de 500 m² de superficie de plancher ; 2° d'assemblées parlementaires et de leurs services, de missions diplomatiques, de postes consulaires de carrière d'Etats reconnus par la Belgique ou de représentations des entités fédérées ou assimilées de ces Etats, dépassant le seuil de 500 m² de superficie de plancher ; 3° de parkings à vocation commerciale indépendants de toute autre affectation et construits en hors sol et de plus de 24 emplacements. » L'art. 350 § 1er stipule la nature de ces charges d'urbanisme : « Les charges d'urbanisme portent prioritairement sur la réalisation, la transformation, la rénovation ou l'embellissement de logements sociaux, assimilés aux logements sociaux, ou conventionnés et de leur environnement urbain, à proximité des projets qui les génèrent. [...] les charges peuvent notamment également porter de manière plus générale sur la réalisation, la transformation, la rénovation ou l'embellissement des espaces, équipements et bâtiments publics, des voiries et des espaces verts ou sur la réalisation d'actes et travaux de mise en valeur du patrimoine immobilier classé ou inscrit sur la liste de sauvegarde appartenant à une personne publique ou sur un autre type de logement que ceux visés ci-dessus ». L'art. 351 stipule que ces charges en nature peuvent être remplacées par une contribution en espèces. La loi bruxelloise a aussi cette spécificité de ne pas fixer de pourcentage de logement à réaliser quand la charge est imposée. Ces possibilités diverses expliquent que l'intention de départ de prioritairement faire produire du logement par les promoteurs ne soit presque jamais atteint : l'obligation est généralement remplacée par des aménagements de voiries, de la rénovation de patrimoine classé et, surtout, par une contribution « en espèces ».⁵

3.3 DE NOMBREUX CHOIX POSSIBLES

Les quatre exemples décrits ci-dessus et en annexes montrent la diversité des approches et des voies et moyens du pouvoir légiférant. En effet, la conception d'une « charge d'urbanisme en logement abordable » peut amener à la naissance d'une mesure :

- obligatoire ou facultative,
- déterminée par la municipalité au cas par cas ou par l'Etat de manière uniforme,
- qui ne porte que sur certaines des zones d'habitat de la commune,
- qui s'applique aux permis de lotir et/ou d'urbanisme,
- imposée aux opérations menées par le secteur privé et/ou le secteur public,
- appliquée dès 0,5ha de superficie de terrain ou dès une SHON de 1500 m², ou à tout projet de 10 lots au moins, ou dans le cas d'immeubles de 50 appartements minimum...,
- produisant du logement social et/ou du logement à coût modéré (ou moyen),
- produisant du logement social locatif et/ou de l'accession sociale à la propriété,
- qui n'est imposée qu'à un secteur : l'immobilier de bureaux, ou l'habitat,

⁴ Une ordonnance du 6 mai 2010 a adapté la mesure suite à l'annulation récente de la loi par le Conseil d'Etat. Cf. www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article.pl?language=fr&caller=summary&pub_date=2010-05-19&numac=2010031260. Sur la mesure en RBC, voir l'intervention faite à l'occasion d'un des « Midis du Centre de droit public » : P. LEVERT (2009), *Les charges d'urbanisme en Région de Bruxelles-Capitale : bilan et perspectives*, 39 p., sur <http://www.ulb.ac.be/droit/droitpublic/docs/Levert-23-11-09.pdf> ; le dossier d'Inter-Environnement Bruxelles : *Charges d'urbanisme : tout bénéfice ?*, dans *Bruxelles en mouvement*, novembre 2009, p. 1-11.

⁵ En termes de construction de logements, les chiffres fournis par l'AATL indiquent que la mesure est un échec. Voir Rapport annuel 2009, *op. cit.*, p. 47. Sur cet insuccès, voir aussi *Bruxelles en mouvement, op. cit.*

- aboutissant en fin de processus à une cession de terrain à un opérateur public, au rachat par celui-ci du logement construit par le promoteur, à un logement cédé en location à une AIS, au paiement à la commune d'une somme forfaitaire en remplacement de la charge...

Des quatre cas étudiés, c'est sans conteste la Flandre qui a mis en place le système le plus contraignant et le plus complexe.

3.4 CONSIDERATIONS SUR LES OBJECTIFS RECHERCHES

De l'analyse que nous avons faite, nous identifions trois principaux objectifs.

- Flandre et Luxembourg ont adopté une mesure linéaire pour **pallier l'insuffisance de résultats de la politique de logement** : face aux besoins non satisfaits, principalement de logements « abordables », ces deux autorités ont opté pour un programme politique (le décret de politique foncière et immobilière » en Flandre, la loi dite « pacte logement » au GDL) comprenant un ensemble de mesures devant permettre de changer la donne et d'assumer l'objectif quantifié de production de logements. La mesure « charges sociales d'urbanisme » n'est en fait qu'une mesure parmi d'autres. On dira donc que dans ces deux régions, vu l'importance des enjeux et les limites des politiques précédentes, la raison de l'implication obligée du privé dans la production de logements abordables est que « la fin justifie les moyens ». La Région de Bruxelles Capitale est à classer dans cette même catégorie : face à l'importante crise du logement qu'elle connaît sur son territoire, elle a choisi de faire participer à l'effort le privé mais, dans son cas, presque exclusivement le secteur de l'immobilier de bureaux.
- La France, dans les motivations exprimées pour justifier la mesure, met elle surtout en avant sa volonté de **favoriser la « mixité sociale »**, c-à-d de lutter contre la ségrégation sociale dans la spatialisation de l'habitat.⁶ La possibilité est laissée aux communes de faire ce choix lors de l'élaboration de leur plan local d'urbanisme. 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* »⁷.
- **Diminuer le coût des logements sociaux pour les finances publiques.** Les expériences que nous avons analysées sont récentes et ne peuvent donner lieu à aucune conclusion quantitative sur le gain financier pour la collectivité. Mais des témoignages laissent à penser que le coût pour l'Etat (la collectivité) d'un logement pourrait vraisemblablement être moindre via cette procédure.⁸ Nous écrivons en annexe que « *Un urbaniste de Montpellier, M. JAMOT, auteur d'une étude sur la production de logement social sur le territoire de la région de Languedoc-Roussillon⁹, 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*

⁶ Sur le concept et les pratiques de mixité sociale en Belgique et à l'étranger, voir la toute récente étude de W. BERVOETS et M. LOOPMANS (2010), *Diversité et discrimination dans le logement social : pour une approche critique de la « mixité sociale »*, Bruxelles, STeR, juin 2010, 96 p.

⁷ 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).

⁸ Ceci reste à vérifier, en prenant en compte tous les coûts directs et indirects, et pas seulement le seul prix d'achat du logement.

⁹ C. JAMOT, *Les freins à la production de logements sociaux en Languedoc-Roussillon*, dans *Etudes Foncières*, n°143, janvier-février 2010, p. 43-46.

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. »

Deux autres objectifs peuvent être recherchés.

- **Influencer à la baisse le prix du foncier.** Certains lobbys, en Flandre comme au Luxembourg, pour s'opposer à cette mesure ont mis en avant leur conviction qu'elle allait avoir l'effet contre-productif suivant : le manque à gagner des promoteurs sera répercuté sur le prix de vente des autres logements des zones visées, ce qui renforcera la tendance haussière des prix du foncier et, partant, l'inaccessibilité d'une partie de la population à la propriété. L'étude que nous avons produite sur la pratique française – où, rappelons-le, l'adoption de la mesure est, là, facultative - donne à ce sujet des éléments très intéressants laissant penser que l'effet pourrait être contraire à la crainte exprimée. Un urbaniste qui a étudié ces questions écrit que, *« outre son efficacité 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 convaincant 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. »*¹⁰ Un autre promoteur, agissant dans une commune de 12.500 habitants située dans les Bouches du Rhône, évoque sa réaction face au règlement municipal imposant 50 % de logements sociaux sur les zones urbaines : *« 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 « Association syndicale libre » 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 ».*
- **Accélérer la production des logements :** sans que cela soit dit dans les documents officiels, il semble tout de même que le pouvoir public espère aussi que les logements sociaux ainsi produits soient livrés plus rapidement.

¹⁰ ID.

3.5 CALCUL DU POTENTIEL THEORIQUE EN REGION WALLONNE

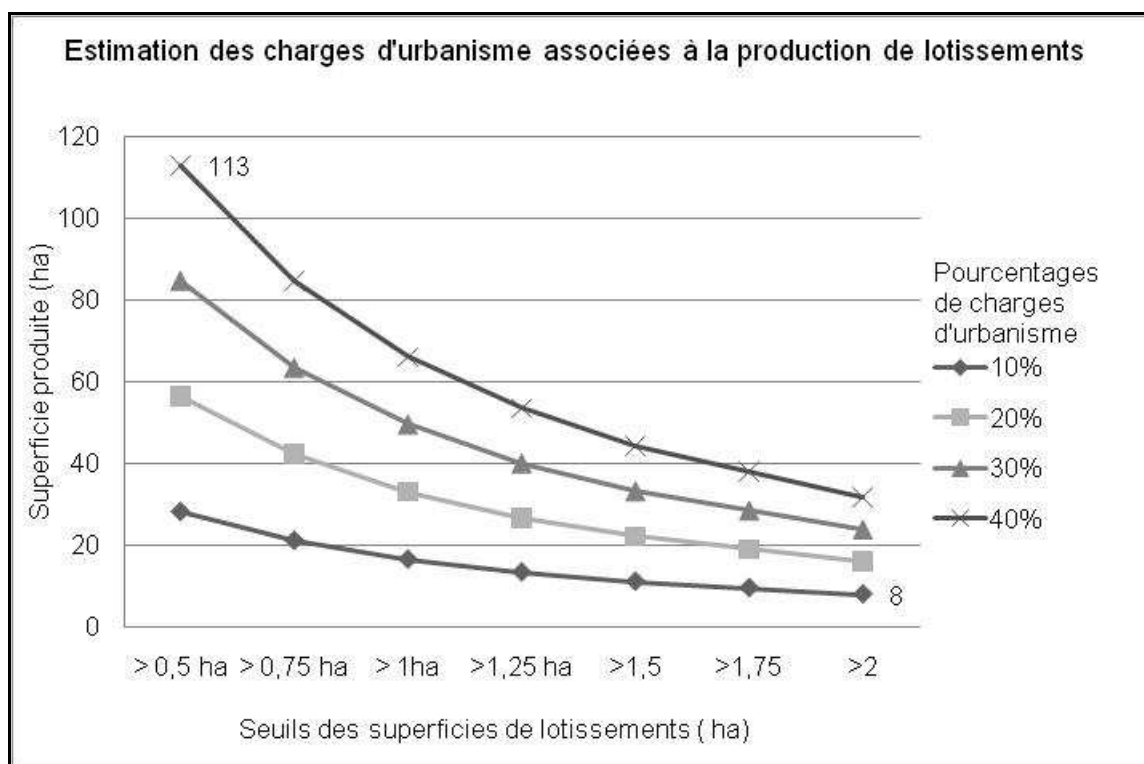
De nombreux paramètres doivent être pris en compte lorsque l'on souhaite adopter une mesure de politique foncière et au préalable en évaluer les impacts.

Un élément qui s'impose est la quantification du nombre d'unités d'habitations que générerait la mesure. Avec comme corollaire la mise en perspective du résultat avec les besoins totaux estimés et les objectifs politiques.¹¹

En annexe 7, une note propose une première estimation de la quantité de superficies à bâtir équipées et de logements que la mesure « charge d'urbanisme en logement abordable » pourrait générer en Région wallonne, si elle était uniquement appliquée dans le cas des permis portant sur des projets d'habitat.

A ce stade, nous avons dû utiliser des données insuffisamment précises. Les résultats obtenus sont donc très provisoires. Ils donnent cependant déjà une certaine indication, d'où notre choix de les présenter dès à présent, en annexe de ce rapport. Par la suite, si des données plus précises nous sont fournies, nous pourrions poursuivre ce travail et faire varier les résultats au cas par cas, sur base des critères préalables de choix faisant varier le seuil minimal d'application, le taux de charges, en spécifiant des contraintes différentes selon la nature de l'opérateur...

Nos estimations portent sur les demandes de permis d'urbanisme groupé et la délivrance des permis de lotir. Pour ce qui est du premier cas, les résultats à attendre sont relativement peu élevés étant donné le volume existant de logements produits via permis d'urbanisme. Par contre, pour les permis de lotir, vu les superficies importantes en jeu, dans la pratique le nombre de logements à attendre n'est pas négligeable : suivant les seuils choisis (dimension de lotissement et taux de charge), la mesure permettrait de générer entre 8 et 113 ha à consacrer au logement social ou moyen, ce qu'illustre la figure ci-dessous.



¹¹ Les 2000 logements sociaux supplémentaires par an prévus dans l'accord gouvernemental 2004-2009.

La densité imposée aux lieux et aux projets permet ensuite d'estimer le nombre de logements à attendre.

Si l'on applique à cette fourchette de superficie 8-113 ha une densité moyenne de, par exemple, 25 unités logements/ha (densité nette), on obtiendrait alors une production annuelle allant de 160 à 2260 logements (sociaux ou moyens) supplémentaires.

3.6 REFLEXIONS CRITIQUES SUR LA MESURE

Là où nous les avons étudiées, les « charges d'urbanisme en logement abordable » sont récentes (France et Bruxelles) ou très récentes (Flandre et Luxembourg). Malgré le peu de recul, grâce à l'analyse que nous en avons faite, les réflexions critiques suivantes peuvent être formulées pour servir au débat sur une éventuelle adoption de la mesure en Région wallonne.

- Par l'entremise des quatre pratiques analysées, nous avons montré que les choix à faire sont multiples et complexes.
- Jusqu'il y a peu, la production de logement social était l'apanage des seuls acteurs publics ou semi-publics, ou presque.¹² Les choses changent, ici aussi. Faut-il craindre une forte résistance des promoteurs privés à l'idée de nouveaux quartiers mixtes et/ou à la perspective de devoir collaborer activement avec les sociétés de logement social ? La note sur la pratique française permet de penser que la mesure peut être acceptée par les promoteurs privés. Les exemples de réaction plutôt favorable existent ailleurs aussi, comme le rapportent Bervoets et Loopmans : « *Au Royaume-Uni, les quartiers composés de propriétés mixtes sont de plus en plus utilisés comme le mécanisme clé pour atténuer les contrastes sociaux dans les villes. Rowlands, Murie et Tice (2006) ont montré que les promoteurs privés ne s'opposent pas à l'idée de quartiers mixtes ni à une collaboration avec des sociétés de logement social. Les promoteurs immobiliers commencent même à considérer les quartiers mixtes comme la norme suite à la politique de planification menée par les pouvoirs publics.* »¹³
- Qui mettre à contribution ? Bruxelles impose la charge aux projets de bureaux. Des lobbys estiment que les promoteurs actifs dans le marché du logement moyen/haut de gamme devraient eux aussi être mis à contribution.¹⁴ De leur côté, les Luxembourgeois et Flamands ne l'imposent qu'aux promoteurs de logement : auraient-ils pu ou dû opter pour une contribution des acteurs de l'immobilier de bureaux, de l'immobilier d'entreprise voire de l'immobilier commercial ? L'effort doit-il être produit de toutes parts, partout ? Le débat mérite d'être mené.
- Parcelles à bâtir équipées, logements acquisitifs ou locatifs, sommes financières forfaitaires ? La mesure est à classer dans le large éventail des moyens que possède l'Autorité de faire participer le promoteur ou le particulier aux charges inhérentes à son action. Cependant, il y a lieu de prendre en compte le fait que les différentes charges d'urbanisme ne peuvent indéfiniment être ajoutées les unes aux autres. Du moins sur la base des règles du marché que nous connaissons actuellement. Autrement dit, une réflexion plus globale s'impose pour que, en matière de charges d'urbanisme au sens

¹² Relevons comme exceptions les particuliers passant par les AIS, ainsi que quelques groupes de citoyens exerçant sous le statut d'asbl ou de coopérative.

¹³ W. BERVOETS et M. LOOPMANS (2010), *op. cit.*, p. 29.

¹⁴ Voir le dossier *Charges d'urbanisme : tout bénéfice ?*, dans *Bruxelles en mouvement*, novembre 2009, et particulièrement la conclusion de Thierry Kuyken, p. 10-11. Cf. http://www.ieb.be/wp-content/uploads/2009/12/bem228_23112009.pdf. De son côté, l'AVCB déclare en 2008, en abordant le fait que les charges d'urbanisme risquent de disparaître car les projets de bureaux se raréfient : « Il n'est de même pas exclu qu'à terme, les charges d'urbanisme puissent être imposées sur du logement. » Cf. T. MERCKEN (2008), *op. cit.*, p. 11.

large du terme, les priorités de l'action publique soient définies et priorisées. Réflexion qui peut être résumée laconiquement par la question suivante : en tant qu'autorité imposant les charges, vais-je plutôt favoriser la production de logements ou la participation des promoteurs aux frais des charges d'équipements, ou opter pour les deux ?

- Une mesure avec un réel enjeu démocratique : faut-il croire que le privé jouera unanimement le jeu ? L'analyse du cas bruxellois qu'a faite IEB montre que la vigilance doit être de mise afin d'éviter que l'objectif recherché au départ ne soit annihilé voire dévoyé, dévoiement qui peut parfois conduire à renforcer le bénéfice financier du promoteur (cas du parc proposé comme charge d'urbanisme par un promoteur à Tour et Taxis).
- Pour éviter les possibles échecs de ce type, mais aussi pour permettre l'évaluation des effets de la mesure, les conditions d'application doivent notamment faire en sorte que la transparence soit de mise. L'obligation de la tenue d'un « registre des charges imposées » s'impose pour éviter toute maladresse dans l'application de la mesure.
- Les charges sociales pour quel(s) public(s) ? Nous avons vu que le logement créé peut être social ou moyen. Imposer, tel que le fait le Luxembourg la seule obligation de logement moyen peut avoir comme possible incidence de voir les promoteurs ne produire aucun logement social et se contenter de produire du logement moyen. Il y a donc un choix politique à faire. Si l'on ajoute à cela que les promoteurs actifs au Luxembourg ont peut-être déjà intégré dans leurs pratiques une offre de logement moyen, la mesure s'avérera donc là-bas improductive, si ce n'est dans les quelques cas où le promoteur destinait sa zone au seul logement haut de gamme.
- Qui paie ? Le débat est ouvert ! Les lobbys de la construction estiment souvent que, en cas d'imposition linéaire de l'obligation, ce sont les 90 % de logements non conventionnés qui payeront la facture. Nous avons montré qu'en France, ce n'est pas nécessairement le cas : la mesure peut amener les promoteurs à agir différemment et aboutir à un transfert de la charge financière inhérente à cette pratique vers le propriétaire du terrain car celui-ci se sent obligé de revoir ses prétentions à la baisse. Ce qui peut avoir comme incidence secondaire une baisse du prix local du foncier.
- Que gagne l'autorité ? Du temps, probablement. Mais aussi de l'argent si se vérifie la prévision de voir les logements ainsi produits coûter moins cher que si c'était le public qui menait de a à z une opération identique. Le gain réel engrangé par l'autorité dépend fortement de sa volonté et de son expérience lorsqu'il s'agit de fixer le prix de rachat des surfaces ou logements ainsi créés. Il en est de même lors de la fixation des loyers au cas où les logements créés le sont à cette fin. Ici aussi, les expériences françaises permettent de croire que les intérêts de chacun peuvent se rencontrer.
- Une décision politique à budgéter. Une application linéaire sur l'ensemble des permis de lotir et d'urbanisme a un coût que doivent être en mesure d'assumer les autorités chargées d'intervenir lors de la livraison du produit immobilier. Ce constat, certes évident, doit être anticipé et chiffré.
- Comme en toutes choses, il y a lieu de se demander si l'offre en logement social et moyen ne peut être satisfaite autrement et à moindre coût. En Flandre, le débat sur la pertinence des mesures prises par le Gouvernement est toujours vif, d'aucun considérant que la généralisation de la mesure « allocation-loyer » serait plus efficace que toutes les mesures adoptées dans le DPFI et les autres codes. A voir...
- La mesure étudiée peut-elle intégrer des objectifs de développement territorial ? Non, ou à peine et, alors, de manière indirecte. La mesure est tout autant applicable en milieu urbain qu'en milieu rural, en zone centrale ou périphérique. Le souci des autorités est de satisfaire la demande de logement et, accessoirement, de lutter contre la « ghettoïsation par le haut ». Dans les quatre cas d'application étudiés, la localisation de l'habitat par

rapport aux zones de services et équipement, par rapport à l'infrastructure en transports en commun n'est pas prise en compte. Pourrait-elle seulement l'être ? L'application sur base de la prise en compte de la localisation de la zone d'habitat semble inapplicable. Par exemple : ne pas l'appliquer dans les zones urbaines centrales permettrait de ne pas accroître le coût généralement plus élevé des opérations qui y sont menées ; mais cela aurait alors comme conséquence d'en exclure les revenus faibles, repoussant ceux-ci vers des lieux plus éloignés. Mais, telle qu'appliquée en Flandre par exemple, la mesure est contre-productive en terme de développement durable et d'équité sociale. En effet, dans la répartition actuelle des réserves de zones d'habitat, elle favorise la localisation du logement social ou moyen en périphérie ou en milieu rural, là où se trouvent les zones d'habitat disponibles et prisées (tant par les promoteurs que par les candidats bâtisseurs).

- L'impact sur la densité : une telle mesure doit être doublée de modalités portant sur la densification accrue des zones en question si l'on veut éviter une pression foncière sur d'autres zones. Par ailleurs, le cas français montre que le besoin pour le promoteur privé de compenser son manque à gagner peut favoriser chez lui comme chez son client (le propriétaire) l'adoption de comportements plus économes.
- Les mesures d'accompagnement : l'application d'une mesure de ce type requiert expertise et disponibilité. Elle passe aussi par une phase d'expérimentation. Un soutien aux communes où l'expertise fait défaut doit être prévu, par exemple en permettant à un organisme central d'intervenir directement pour le compte des petites communes.

3.7 CONCLUSION

Nous avons fait état, via l'analyse de quatre pratiques, de la diversité des objectifs et des modes d'interventions possibles dans cette « charge d'urbanisme » particulière.

Cette diversité a comme incidence inattendue de nous poser une difficulté pour lui donner un nom. Nous proposons aujourd'hui de la nommer temporairement, faute de mieux, la « charge d'urbanisme en logement abordable ».

Nous avons dans les pages qui précèdent dressé un premier état des impacts directs et indirects, souhaitables et non souhaitables à prévoir en cas d'adoption d'une mesure de « charges d'urbanisme » portant sur le logement social et/ou moyen.

Nous avons évoqué certaines des mesures d'accompagnement possibles pour limiter et atténuer les impacts négatifs potentiels ou renforcer les impacts positifs attendus.

Récemment, en juin, une expertise en « logement et mixité sociale » a recommandé la mise en place de la mesure en Région wallonne.¹⁵

La « charge d'urbanisme en logement abordable » est assurément une mesure de politique foncière pouvant permettre d'atteindre des résultats quantitatifs élevés en termes de production de logements sociaux ou moyens. La mesure est sous cet aspect séduisante.

Mais les aspects qualitatifs doivent aussi entrer en ligne de compte, en particulier ceux touchant à la localisation raisonnée et optimale des activités sur base d'une approche transversale de l'aménagement du territoire.

¹⁵ W. BERVOETS et M. LOOPMANS (2010), *op.cit.*, p. 78. Relevons cependant que, dans les points forts et faibles qu'ils énumèrent, ils ne font référence à aucun aspect touchant à l'aménagement du territoire.

La mesure peut prendre de multiples formes, obligeant le pouvoir souhaitant se lancer à se préparer à opérer plusieurs choix et à faire une balance des intérêts.

4. ELEMENTS DE RECHERCHE POUR 2011 ET CALENDRIER

Le programme ci-dessous a été élaboré en partant du principe que les 2,4 ETP de la subvention 2009-2010 sont maintenus pour la subvention 2010-2011.

La liste proposée ci-dessous a pour première référence le cahier des charges initial d'octobre 2009 (« note GW »).

La sélection proposée tient compte des intentions exprimées depuis le début de la recherche, en particulier dans le cahier des charges « logement ». Depuis l'adoption de celui-ci par le CA, en mai, la recherche se focalise essentiellement sur la politique foncière au service de la politique du logement.

Les sujets étudiés et les résultats obtenus seront mis en perspective avec les éléments de territorialisation évoqués dans les notes de travail de février et juin.

Des propositions concrètes seront faites, tant en termes de mise en place d'une politique foncière dans le cadre du SDER, qu'en termes de modifications décrétales.

1. **Achever l'analyse des « charges d'urbanisme en logement abordable »** comme demandé lors du dernier CA : terminer le travail d'estimation d'impact théorique ; passer des constats aux recommandations pour déterminer dans quelles conditions cet outil peut être appliqué en RW en respectant les principes du développement territorial.

Rapport d'étape en décembre 2010 puis résultat final en mars 2011.

2. **Améliorer le droit de préemption pour le rendre plus aisément applicable.** Outil cité dans la « note GW », nous proposerons des améliorations susceptibles de le voir servir plus efficacement les politiques publiques en répondant aux questions fondamentales suivantes : un outil pour quels acteurs, sur quels territoires, dans quelles matières, couplé avec quel(s) autre(s) outil(s) ?

Présentation en décembre 2010.

3. **Capter les plus-values de changements d'affectation.** L'idée est de traiter le sujet sur base de ce qui existe en Flandre. La recherche 2002 avait mis en avant la procédure mise au point là-bas, relevant le caractère intéressant de l'initiative. Mais, depuis, faute d'arrêté d'exécution, l'essai n'avait pas été transformé. Jusqu'à ce que le code de l'aménagement du territoire 2009 propose un nouveau mode de taxation. Nous procéderons en deux temps. Le premier consistera à faire une analyse et une critique de la méthode flamande, ainsi que de pratiques de quelques autres pays. Cette étude préliminaire sera présentée en mars. Ensuite, si le CA le souhaite, le travail sera poursuivi en vue d'aboutir en septembre à la présentation d'un cadre d'application adapté à la RW.

Présentation étude préliminaire en mars 2011.

4. **Améliorer la procédure de remembrement-relotissement :** analyse de l'outil sous-utilisé que constitue le remembrement-relotissement régi par les articles 72 et suivants du CWATUPE. Bien que cela ne permette pas à proprement parler de capter les plus-values, ce point sera traité en relation avec le précédent. Cette technique peut en effet permettre des opérations qui éliminent toute plus ou moins-value foncière par un échange de propriété : le propriétaire dont le terrain est désurbanisé reçoit le terrain dont

l'urbanisation nouvelle est décidée, et vice-versa. Des mesures fiscales seront envisagées pour favoriser ces opérations. Pour compléter le tour de la question, on analysera aussi l'outil permettant la modification des limites d'une parcelle en cas de non constructibilité de celle-ci car elle est trop étroite, sans accès... (cf. annexe 5, p. 174). Des outils similaires utilisés ailleurs avec succès seront analysés (Suisse...).

Finalisation pour juin 2011.

5. **La fiscalité foncière et immobilière au bénéfice du développement territorial.** Sans mesures fiscales, pas de politique foncière est-on tenté de dire. Les mesures possibles sont nombreuses et peuvent avoir une incidence très importante sur le développement territorial. La recherche 2000-2002 n'a pas manqué de le relever. Elles peuvent directement porter sur le foncier, ou influencer son usage par voie indirecte : par exemple, la perception (fut-elle partielle) des additionnels à l'IPP au lieu de travail est une technique qui peut potentiellement influencer les politiques locales de l'habitat et donc du foncier. Il existe différentes études sur le sujet qui faciliteront le travail et permettront d'aboutir à des propositions concrètes cadrant avec la demande initiale. L'intention n'est pas de tout traiter, ce qui nécessiterait l'adoption d'un thème de recherche spécifique. Il s'agira ici d'étudier l'opportunité, l'impact, le coût et le caractère cohérent entre elles de quelques mesures telles le « portage de l'enregistrement » (cf. Flandre), la levée (renforcer ce qui existe déjà chez nous) et l'exemption d'impôt sur la plus-value générée par une vente foncière (voir ex. du GDL), l'adaptation du précompte immobilier (l'UVCW a traité ce sujet en 2009), les aides fiscales au marché locatif à coût modéré (pour remettre le locatif privé en piste), l'activation à certains endroits spécifiques de certaines aides fiscales en vue de favoriser la rénovation du bâti dégradé ou l'accession au logement dans les zones à forte pression foncière.

Première présentation en mars 2011.

6. **Quelles mesures pour (mieux) obliger à affecter ?** Comment obliger à affecter dans les zones jugées prioritaires, pour lutter contre la rétention foncière et la spéculation ? De manière préventive par la vente à réméré, par l'utilisation de la mesure « réversibilité des affectations » (art. 41, 3^o), par le phasage ? Et de manière curative par les taxes d'occupation (faut-il les imposer, sur quels types de territoires), par l'art. 160 du CWATUPE (taxation des terrains non bâtis), par un outil similaire à « l'obligation de construire » ?

Pour rapport final octobre 2011.

7. **Quels contenus dans les registres locaux et bases de données foncières ?** Le décret flamand liste les données qui doivent être collectées pour la politique foncière et immobilière. En quelque sorte une condition *sine qua non* à l'action politique, locale et régionale. Nous identifierons ce qu'il y a lieu de collecter de manière permanente, localement et régionalement.

Pour rapport final octobre 2011.

5. CONCLUSION

Nous l'avons évoqué dans l'introduction, le champ d'investigation d'une recherche en politique foncière est potentiellement très vaste, ce dont témoignait déjà le cahier des charges initial que nous a adressé le Gouvernement wallon en octobre 2009.

La trop grande diversité des tâches qui nous était proposée a ralenti le véritable démarrage de notre travail. Grâce au choix du comité d'accompagnement de nous faire travailler spécifiquement sur des mesures foncières utiles à la politique du logement, nous avons pu

entrer dans une phase opérationnelle de la recherche qui aboutit, aujourd'hui, à la présentation du rapport et d'un volume d'annexes contenant chacun différentes études.

Ces études répondent pour partie à la demande initiale, à savoir que nous procédions à « la recherche d'autres outils fonciers pour lesquels les expériences étrangères seront également étudiées », et que nous nous intéressions à la « transposition en Wallonie de dispositifs fonciers utilisés à l'étranger ».

Le rapport proprement dit présente notamment deux mesures spécifiques.

Elles ont été choisies parce qu'elles n'ont pas été étudiées en 2002 mais aussi parce que l'une porte sur une mesure existante et l'autre sur une innovation potentielle.

- La première concerne les outils de mise à disposition du sol que sont l'emphytéose et le droit de superficie. Des suggestions pour améliorer ces outils sont formulées, suggestions de nature à favoriser l'utilisation des outils à plus grande échelle qu'aujourd'hui.
- La deuxième est celle que nous avons provisoirement nommée « charge d'urbanisme en logement abordable », inconnue chez nous. Nous l'avons étudiée à travers la pratique de quatre de nos voisins. Où elle prend des orientations très variées et où elle est appliquée avec plus ou moins de volontarisme. Des réflexions critiques ont été formulées qui permettront au comité d'accompagnement de faire le choix de nous demander, ou non, de poursuivre cette analyse.

Le rapport comprend en sa dernière partie les propositions de travail que nous soumettons à la réflexion du comité d'accompagnement en vue de définir suffisamment précisément notre programme de deuxième année de recherche.

Dans les annexes, qui portent principalement sur quatre territoires (Flandre, Grand-duché du Luxembourg, Pays-Bas et France), on trouvera là aussi de nombreux éléments utiles à l'accomplissement de la mission d'ici septembre 2011.

- La première annexe porte sur les outils de la politique foncière et émet un ensemble de considérations sur leur utilité et leur potentiel d'évolution quand ils existent déjà.
- La seconde et la troisième abordent le cas de la Flandre, région sur laquelle nous avons porté un regard appuyé car elle possède depuis 2009 une politique foncière et immobilière très volontariste. Politique dans laquelle se trouvent de nombreux éléments sources d'inspirations. Certains thèmes de travail proposés pour l'année à venir s'inspireront de la pratique mise en place de l'autre côté de la frontière linguistique à travers ce décret foncier et immobilier mais aussi via le code d'aménagement du territoire et le code du logement.
- La quatrième annexe décrit la pratique française d'imposition de logements sociaux dans la loi SRU. Cette étude est notamment éclairante – encourageante pourrions-nous ajouter - car elle met en lumière les premiers résultats positifs obtenus là-bas en terme d'effet sur les prix du foncier et de capacité d'adaptation des promoteurs privés face à ce type de contrainte. Elle aborde aussi, et c'est un élément très intéressant en terme d'option d'aménagement du territoire, l'éventualité de laisser aux communes le soin de spécifier les lieux où la mesure « charge d'urbanisme en logement abordable » mérite d'être appliquée.
- La cinquième annexe porte sur la politique foncière au Grand-Duché de Luxembourg. Là aussi, comme en Flandre, une politique volontariste est petit à petit mise en place, laquelle contient des éléments intéressants et potentiellement transposables en Région wallonne. Nous avons cependant montré que cet Etat a aussi fait des choix sectoriels en contradiction avec ses propres objectifs d'aménagement du territoire.
- La sixième annexe examine la pratique actuelle de l'emphytéose aux Pays-Bas et particulièrement dans trois de ses grandes villes. Alors que le manque de disponibilités foncières pose de gros problèmes aux communes (urbaines) dans le cadre de leur

participation à la politique du logement (« ancrage communal »), la pratique que ces villes néerlandaises font de l'emphytéose généralisée est intéressante. Les bénéfices (notamment financiers) que nous avons décrits apportent d'intéressants éléments de réflexions, notamment pour les administrateurs et gestionnaires de régies foncières.

- La dernière annexe nous ramène en Région wallonne. Dans le cadre de l'examen de l'outil « charges d'urbanisme en logement abordable », nous avons jugé utile de procéder à une estimation du potentiel quantitatif qu'une telle mesure pourrait avoir dans notre région. Le travail devra certes être complété et affiné. Il est cependant déjà très indicatif sur la quantité annuelle de logements abordables que pourrait générer la mesure dans différents cas d'application.

Nous aurons l'occasion, dans l'année qui vient, d'aller rechercher dans ces annexes des éléments intéressants que nous y avons recensés et décrits.