

Pierre Laconte
Fondation pour
l'environnement urbain
Président

62-64

Le démembrement du droit de propriété – Évaluation d'expériences d'intérêt pour le développement territorial bruxellois et wallon



Le clos du Try Martin dans le quartier de l'Hocaille à Louvain-la-Neuve. Lotissement de l'Intercommunale du Brabant wallon (IBW), réalisé par la défunte Société de développement régional pour la Wallonie (SDRW), comprenant 200 logements sociaux de forte densité mais avec jardinet privatif en plus de l'espace public. L'audit a montré que le prix était très inférieur à des constructions sociales en immeubles hauts de même densité, l'appel d'offres étant dans ce cas réservé aux grandes entreprises.
Photo Fabrice Dor, © SPW

Le démembrement foncier - Cadre historique international

La propriété foncière est aussi ancienne que le droit, reflet de l'organisation sociale. Comme l'écrit Jean-Jacques Rousseau dans *Discours sur l'origine et les fondemens de l'inégalité parmi les hommes* « Le premier qui, ayant enclos un terrain, s'avisait de dire « Ceci est à moi », et trouva des gens assez simples pour le croire, fut le vrai fondateur de la société civile. Que de crimes, de guerres, de meurtres, que de misères et d'horreurs n'eût point épargnés au genre humain celui qui, arrachant les pieux ou comblant le fossé, eût crié à ses semblables : Gardez-vous d'écouter cet imposteur ; vous êtes perdus, si vous oubliez que les fruits sont à tous, et que la terre n'est à personne ».

La propriété foncière est constituée d'un faisceau de droits « réels » divers attachés au fonds et qui sont susceptibles d'être démembrés et valorisés individuellement. Un des ces démembrements est l'emphytéose (en anglais « *long term lease* » ou « *ground lease* »), droit d'utiliser un bien foncier sur une longue période sans en avoir la propriété. En Angleterre, la totalité du territoire étant depuis Guillaume le Conquérant la propriété du Roi, celui-ci pouvait en aliéner des parties auprès de ses sujets ou leur accorder des droits fonciers démembrés, en l'occurrence des baux à très long terme (pouvant s'étendre jusqu'à 999 ans).

Cette pratique fut étendue à l'ensemble du monde anglo-saxon, notamment à l'ensemble de l'île de Hong-Kong. À New York, l'ensemble Rockefeller Center fut réalisé sur un terrain appartenant à l'Université Columbia et cédé en bail à long terme, reconduit depuis lors. Le plan directeur de la capitale nationale de l'Australie, Canberra, a été mis en œuvre par cessions d'emphytéoses.

Bibliographie

N. BERNARD, L'emphytéose et la superficie comme pistes de solution à la crise du logement, dans *Les Echos du Logement*, Namur, 2010.

N. BERNARD, G. DE PAUW & L. GERONNEZ, Coopératives de logement et Community Land Trusts, dans *Courrier hebdomadaire*, 2073, CRISP, Bruxelles, 2010 (<http://www.crisp.be/librairie/catalogue/1740-cooperatives-logement-community-and-trusts.html>).

M. BOESVELD, *The Amsterdam Story – Ground lease and residential development*, Exposé à l'Urban Land Institute Belgium, 20 novembre 2012.

C. DOULKERIDIS, Exposé à l'Urban Land Institute Belgium, 20 novembre 2012.

P. LACONTE, *Mutations urbaines et marchés immobiliers - Le développement des immeubles de bureaux à Bruxelles*, Éd. Oyez, Bruxelles, 1978.

P. LACONTE, La Loi du 29 mars 1962 sur l'urbanisme et ses effets : quelques réflexions, dans *Les Cahiers nouveaux*, 2012, p. 34-39.

A. MASBOUNGI, Pour des quartiers durables – La durabilité des plans de lotissement de Louvain-la-Neuve, dans P. LACONTE (éd.), *La recherche de la qualité environnementale et urbaine – Le cas de Louvain-la-Neuve (Belgique)*, Éditions du Certu, Lyon, 2009.

N. RENNEBOOG, *Erfpacht in Nederland*, mémoire de fin d'étude inédit, Master en urbanisme, Université catholique de Louvain, 1996.

En Allemagne ou en Hollande, les pouvoirs publics pratiquent également l'emphytéose (en Allemagne « *Erbpachtgrundstück* », « *erfpacht* », en Hollande). En Hollande cette pratique fut codifiée en 1824, et appliquée sur une large échelle (Biesveld 2012). Des villes ont en outre introduit la notion d'emphytéose à durée indéterminée, pour pouvoir garantir à l'acquéreur la possibilité de rester dans son logement au delà de la limite de 99 ans (Renneboog 1996).

La même loi de 1824, qui fut maintenue après la création de la Belgique, a notamment permis la réalisation de la cité balnéaire du Coq/De Haan. En 1887, le Roi Léopold II fit dessiner par l'architecte paysagiste Louis-Léopold Van der Swaelmen une cité jardin, plan traduit deux ans plus tard en une concession d'emphytéose de 90 ans sur 50 ha, bien desservie par une ligne de chemin de fer vicinal. Les prescriptions urbanistiques destinées à maintenir un équilibre entre espaces bâtis et non bâtis et des gabarits harmonisés furent rédigées par J. Stübgen, architecte en chef de Cologne. Au fil du temps ces prescriptions – au départ rigoureuses – firent l'objet de dérogations. À la fin de la concession d'emphytéose, non renouvelée, la totalité des parcelles devinrent propriété privée. Les dispositions permissives de la loi de 1962 sur l'urbanisme (Lacoste 2012) avaient déjà permis la construction d'immeubles à appartements de plus en plus denses. L'utilisation de l'emphytéose a donc permis aux autorités publiques une gestion urbanistique de grande qualité architecturale et paysagère au départ, mais grignotées graduellement par l'introduction de dispositions urbanistiques permissives et par l'affaiblissement de la gouvernance publique. Les immeubles restants de la concession originale ont fait l'objet d'un plan de protection au titre des monuments historiques. L'emphytéose est aujourd'hui reprise par des municipalités désireuses de réduire le coût d'acquisition du logement, notamment à Vilvoorde (KanaalPark, ensemble résidentiel et hôtel réalisé par transformation d'une ancienne prison) et à Louvain/Leuven (Vaartkom). En effet l'acquéreur paie uniquement une redevance annuelle indexée, qui peut se comparer à un prêt perpétuel pour la valeur du terrain (paiement d'intérêts uniquement).

Expériences de développement territorial à Bruxelles et en Wallonie

Le Quartier Nord à Bruxelles

Dans la ligne des idées dominantes des années 1950 sur la création de grands complexes administratifs en hauteur et l'adaptation de la ville à l'automobile, largement réalisée à l'occasion de l'Expo 58, et dans le cadre des possibilités additionnelles de promotion offertes par la législation de 1962 sur l'Urbanisme, la Ville de Bruxelles, en association avec les communes de Schaerbeek et de St-Josse, décida la réalisation d'un important projet de redéveloppement par expropriation du quartier jouxtant la Gare du Nord en un quartier d'affaires international, à l'instar du quartier de

la Défense à Paris ou du « Centro Direzionale » de Milan. Ce projet, appelé « Manhattan », portait sur 53 hectares de tissu urbain et fut effectivement mis en œuvre, à usage de bureaux (voir illustration des premiers bâtiments, datant de 1962).

En vue de faciliter la mise en œuvre de ce plan et réduire les coûts financiers à charge des promoteurs, la Ville décida de mettre les terrains expropriés en emphytéose. À titre d'exemple, la Ville de Bruxelles a cédé en emphytéose de 99 ans un terrain de 2.2 ha pour y construire quatre tours, d'une surface-plancher totale de 200.000 m² pour un prix de 17,5 francs belges par m² de terrain, soit une imputation-terrain 20 fois inférieure au prix estimé du marché (Lacoste 1978 p. 98). L'emphytéote céda ces terrains en sous-emphytéoses de 45 ans, au prix du marché.

Louvain-la-Neuve

L'Université de Louvain (UCL), amenée à être le promoteur d'une ville nouvelle universitaire, réalisée sur le modèle de la ville ancienne de Louvain/Leuven, au lieu d'être un campus monofonctionnel, a choisi la pratique de l'emphytéose pour la réalisation de la ville nouvelle. En effet le gouvernement belge, peu favorable à cette initiative, a fait voter en 1969 une loi interdisant à l'université la vente de terrains acquis avec subventions. Tous les terrains acquis par l'UCL à Louvain-la-Neuve restent donc sa propriété. L'UCL a rendu possible la pérennisation de ses emphytéoses, à l'instar de la pratique hollandaise, en accordant un droit de « novation » à l'acquéreur d'une emphytéose en cours.

Selon un expert du logement, « le recours au système du droit d'emphytéose a permis à Louvain-la-Neuve de connaître une croissance rapide et cohérente sur le plan urbanistique et architectural, grâce à la maîtrise que les autorités conservaient sur l'activité de construction. Au final, c'est une ville mixte et plurielle qui est ainsi sortie de terre » (Bernard 2010).

Sur ce dernier point Ariella Masboungi, architecte urbaniste en chef de l'État français, confirme la capacité qu'a eue l'UCL de contrôler sur la longue durée le respect des prescriptions d'urbanisme très précises édictées par son Groupe Urbanisme Architecture (R. Lemaire, J.P. Blondel et P. Lacoste), même après une cascade d'aliénations (Masboungi 2010).

Le « Community Land Trust » (Alliance foncière)

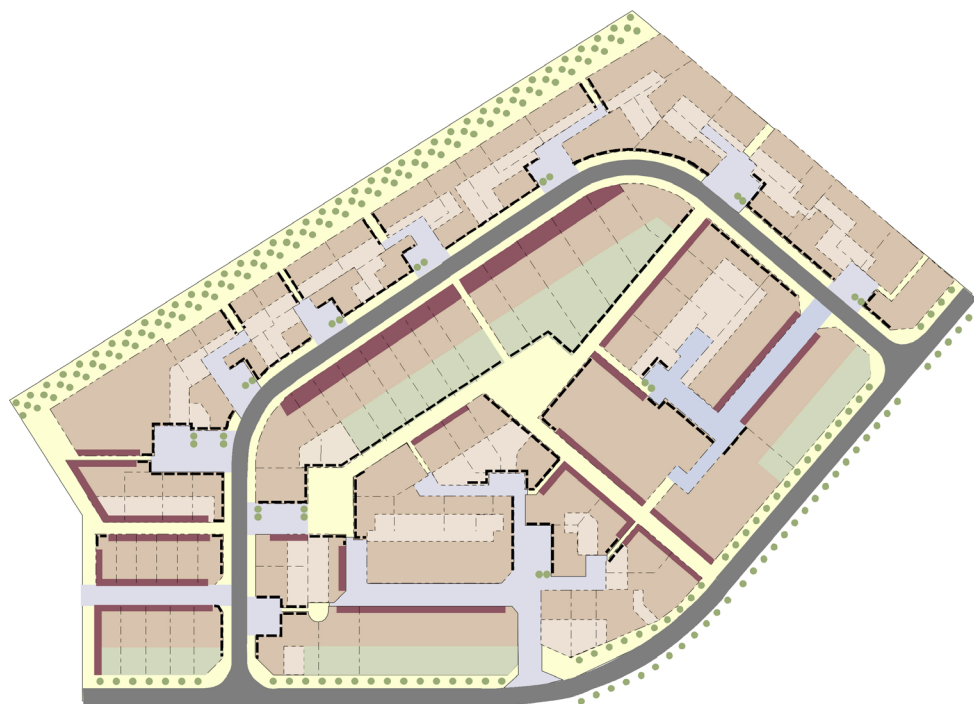
À Bruxelles, une formule originale de démembrement du droit de propriété, d'origine anglo-saxonne, est en cours d'expérimentation : le « *Community Land Trust* » (CLT), mis en place à l'initiative de C. Doulkeridis, Ministre en charge du logement au sein du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (Doulkeridis 2012), à la suite d'études scientifiques sur le sujet (Bernard, De Pauw et Geronnez 2010)

Le démembrement de la propriété est obtenu par la mise en place d'une structure juridique bicéphale : cette structure est composée d'une Fondation, qui devient propriétaire des terrains, combinée à

Plan de lotissement
du quartier de l'Hocaille
à Louvain-la-Neuve,
par le Groupe Urbanisme
Architecture.
© Masboungi, 2010

- Voirie automobile
- Voirie mixte
- Voirie piétonne
- Zone de bâtisse principale
- Zone de bâtisse peu élevée
- Zone non aedificandi
- Zone de décrochement
- - - Fermeture obligée
- - - Limite de lots
- - - Limite de parcelle indicative
- - - Limite de zone

N.B. les hauteurs sous corniche, minimum et maximum, ainsi que les hauteurs maximum au faite, sont indiquées par ailleurs en altimétrie absolue. Les surfaces plancher minimum et maximum sont également indiquées par ailleurs.



une Association sans but lucratif (ASBL) qui est responsable de la gestion des projets. La Fondation a pour rôle d'acquérir du foncier pour soutenir les initiatives et les actions visant à mettre des logements à la disposition de ménages à faibles revenus.

L'ASBL a pour rôle d'assurer le volet opérationnel du CLT, c.à.d. à favoriser la réalisation de logements abordables pour les faibles revenus, ainsi que des espaces collectifs destinés à la vie collective, culturelle et économique locale. Elle accompagne les projets immobiliers tant du point de vue humain (futurs occupants et société civile des quartiers où les projets immobiliers seront implantés) que sur le plan technique (urbanistique, architectural, juridique et financier). Les projets peuvent porter sur une rénovation, une nouvelle construction ou l'achat d'un terrain au prix du marché par des partenariats publics ou associatifs.

Dans chacune de ces structures, Fondation et ASBL, les conseils d'administration sont constitués pour un tiers de représentants des pouvoirs publics, un tiers des occupants et d'un tiers de représentants de la société civile.

Lorsqu'un ménage revend son logement, une formule préalablement définie détermine le prix de revente du logement et vise à garantir que le caractère social du logement est sauvegardé à tout moment, c'est à dire qu'il reste accessible sans subside complémentaire ultérieur et que la somme perçue par le ménage revendeur leur facilite l'accès à un nouveau logement sur le marché. Un premier projet de CLT est prévu à Anderlecht (rue Verheyden) et servira de projet pilote pour le « *Community Land Trust* » à Bruxelles.

Le « modèle CLT » est décrit dans le « Code bruxellois du logement » – dont l'adoption est prévue en 2013 – de la manière suivante: « Alliance foncière régionale (*Community Land trust*): organisation sans but lucratif qui a pour mission d'acquérir et gérer des terrains dans la Région de Bruxelles-Capitale en vue de créer sur ces terrains aussi bien des habitations accessibles pour les ménages en état de précarité sociale que des équipements d'intérêt collectif, entre autres. L'Alliance foncière régionale reste propriétaire des terrains mais transfère la propriété des bâtiments aux ménages via des droits réels démembrés. Elle détermine les règles de revente des bâtiments, qui doivent permettre que ceux-ci restent toujours accessibles aux familles disposant d'un bas revenu ».

Conclusion

Ces quelques exemples de politique foncière comprenant la séparation du terrain et de la construction suggèrent que cette forme de politique foncière permet un contrôle efficace par le propriétaire public ou privé sur la qualité de l'environnement bâti, pour autant que la gouvernance assure la mise en œuvre des dispositions urbanistiques prévues. La dispense pour l'acquéreur des immeubles de payer le prix du terrain, allège le coût de l'acquisition et contribue à un développement territorial durable. En outre la séparation entre la valeur du terrain et la valeur de l'immeuble ouvre la porte à une taxation différenciée de la valeur du terrain et de la valeur de l'immeuble, qui évoluent de manière distincte.