

LA LOI DE 1962, QUARANTE ANS APRÈS

La Loi organique de l'Aménagement du Territoire du 29 mars 1962 a été votée en quelques mois, à la suite d'une stratégie d'acteurs du secteur de la promotion immobilière particulièrement efficace. Ce fut une loi faite par les promoteurs pour les promoteurs. Quarante ans après sa promulgation, le moment semble venu d'examiner l'impact qu'elle eut sur les villes et les campagnes du pays. Les décrets et ordonnances promulgués ultérieurement par les régions seraient l'objet d'une étude distincte, de même que la comparaison avec de législations étrangères telles que le « Town and Country Planning Act » anglais de 1947.

La structure urbaine de la Belgique est constituée pour l'essentiel d'un chapelet de villes distantes d'environ 30 kilomètres, étape quotidienne des caravanes de marchands au moyen âge. Au 19^e siècle cette structure s'est renforcée avec le développement du réseau de chemins de fer et surtout, depuis 1869, par les abonnements sociaux destinés à permettre aux travailleurs de se déplacer quotidiennement vers les centres d'emploi des grandes villes sans devoir se délocaliser vers des "banlieues rouges". Le renouvellement urbain se faisait traditionnellement par des reconstructions individuelles autorisées par des permis de bâtir accordés par les autorités communales parcelle par parcelle (sauf exceptions majeures inspirées par les lois haussmanniennes d'expropriation par zone, telles le voûtement de la Senne à Bruxelles et le Plan voyer de Victor Besme). Plus récemment l'institution du fonctionnaire délégué et de la double autorisation visait à maintenir un équilibre entre les décisions communales et les intérêts plus larges représentés par l'État. Cet équilibre a été profondément modifié par la Loi organique du 29 mars 1962, tant au niveau des villes qu'au niveau des campagnes.

Cette loi n'est pas seule en cause. Par les importantes subventions qu'elles accordaient aux implantations périphériques, les lois d'expansion régionale ont entraîné un effet de délocalisation par rapport aux villes existantes. À partir de 1965, le programme autoroutier sans péage, financé hors budgets par le recours à des emprunts garantis par l'Etat et 'adossés' à des péages fictifs, de même que la déductibilité fiscale des kilomètres parcourus en voiture à fins professionnelles, ont été des incitations directes à une augmentation de la distance entre lieu de résidence et lieu de travail et à l'éparpillement urbain. La Loi De Taye encourageait par ailleurs l'urbanisme pavillonnaire.

DES DISPOSITIONS UNIQUES AU MONDE

La Loi de 1962 contenait plusieurs dispositions uniques au monde, dont l'article 25, qui accordait au propriétaire possédant en superficie la moitié d'un territoire déterminé, par exemple un îlot (parfois moins), le droit d'être chargé de son aménagement, avec bénéfice du droit d'expropriation. Ceci revenait à instaurer un droit d'expropriation privé. Cet article a été très largement utilisé sous la forme de plans particuliers d'aménagement remplaçant un îlot et ses parcelles par une tour et son socle.

L'article 55 permettait au demandeur de permis non satisfait par la décision du fonctionnaire délégué (agissant au nom de l'Etat), d'introduire un recours auprès de la Députation permanente du Conseil provincial (un pouvoir local). L'appel contre la décision du pouvoir supérieur se faisait donc auprès d'un pouvoir subordonné mais plus proche de l'électeur. Il n'est donc pas étonnant que, dans le cas du Brabant notamment, quelque cinquante pour cent des recours aient été accueillis favorablement. On a assisté à une transformation rapide de nombreux îlots, multifonctionnels et d'architecture diversifiée, en autant de tours et de barres à destination monofonctionnelle et

d'architecture stéréotypée, favorisant la construction industrialisée, moins coûteuse à réaliser mais non pour autant moins coûteuse à acquérir et à entretenir.

La surproduction d'espaces de bureaux a durablement affecté le marché et empêché une rentabilité de même niveau que celle des villes étrangères comparables, ce qui a rendu le recours à une architecture de qualité encore plus risqué.

En ce qui concerne les centres historiques, l'émergence d'immeubles disproportionnés par rapport aux îlot voisins a créé des précédents qui ont entraîné un mécanisme de destruction en chaîne. Par exemple, à quelques pas de la Grand-Place de Bruxelles, rue de la violette et rue de l'étuve: l'autorisation de construire un immeuble d'une densité plusieurs fois supérieure à celle du voisinage comportait en germe la destruction des îlot voisins, rue des chapeliers, rue des brasseurs, etc. La démolition effective s'est poursuivie sur trente ans, jusqu'à ce que le Ministre décide de classer les quelques immeubles restants. Il est à noter que la très faible fiscalité immobilière, notamment sur les immeubles inoccupés encourage l'acquisition d'immeubles en vue de leur démolition après plusieurs années de pourrissement intentionnel. Assez paradoxalement, la Loi de 1962, inspirée de la ville américaine, a mis en place des instruments de 'los angelisation' dont ne disposent pas les promoteurs américains, en particulier l'expropriation privée. La fiscalité immobilière y est également beaucoup plus élevée, que les immeubles soient occupés ou non. Il est à noter que la même année 1962 en France la Loi Malraux introduisait la notion de "secteurs urbains sauvegardés" (il y en a une centaine actuellement). Les dispositions décrites ci-dessus, l'expropriation privée en particulier, étaient surtout pensées en fonction de Bruxelles. C'est dans cette ville que ses effets ont été les plus spectaculaires. Parmi les projets de transformation spéculative d'îlots entiers dans d'autres villes, citons l'Europa Center d'Ostende, l'hôtel Astrid à Anvers et l'ensemble des Chiroux à Liège.

CAMPAGNES

Tout aussi importants ont été les effets de la même loi sur la prolifération de lotissements dans les campagnes. L'article 55 permettant le recours à l'autorité provinciale pour l'obtention du permis de lotir et son application généreuse ont permis le 'mitage' de nombreuse zones d'intérêt paysager reconnues par les études du Ministère des Travaux Publics. En outre, l'article 37 accordait sous certaines conditions une indemnité au cas où une interdiction de bâtir ou de lotir mettait fin à l'usage auquel le bien concerné était "normalement destiné". Bien que cet article n'ait été appliqué qu'une trentaine de fois, la menace de son application a été un adjuvant puissant au bénéfice des demandeurs de permis dans leurs contacts avec les fonctionnaires délégués. Enfin au niveau des plans de secteur, au nombre d'une cinquantaine, la faible protection de l'espace à usage agricole a permis la multiplication de zones d'habitat et de zones d'extension d'habitat toujours plus éloignées des villes et entièrement dépendants de l'automobile.

Mais l'excitation de la demande pour des lotissements en grande périphérie se situait en amont, par la création d'infrastructures routières, la déductibilité fiscale des kilomètres parcourus en voiture et la multiplication des zonings industriels à la suite des lois d'expansion régionale, et plus récemment des *business parks*. La surabondance des emplacements de parking aux lieux d'emploi ont également encouragé les lotissements dans les espaces ruraux uniquement accessibles par l'automobile. En effet, la disposition d'un emplacement de parking au lieu du travail est le déterminant du choix modal en faveur de l'automobile.

QUARTIERS À ÉCHELLE HUMAINE

Malgré les effets négatifs internationalement reconnus de la Loi de 1962 sur le centre des villes belges, en particulier Bruxelles, il n'en reste pas moins que les quartiers à l'échelle humaine restent nombreux et prospères dans ces mêmes villes, y compris à Bruxelles. On les retrouve dans tout l'espace bâti de la ville traditionnelle. Ils encouragent la mobilité de courte distance et le sentiment d'identité. La fonction d'observatoire permanent de ces quartiers, notamment des cheminements qui les traversent, des 'dents creuses' et autres chancres (volontiers masqués par des panneaux publicitaires), pourrait faire systématiquement partie de l'activité communale au même titre que la sécurité des habitants. Cette fonction d'observatoire pourrait utilement constituer un thème unificateur des mouvements participatifs en faveur d'une meilleure qualité de vie urbaine.

À une échelle plus large, les friches résultant de plans non réalisés, d'immeubles dégradés et d'espaces de stationnement sauvage à ciel ouvert, pourraient faire davantage l'objet de plans alternatifs soumis aux autorités communales. Plutôt que des promotions immobilières couvrant tout un îlot, ces plans pourraient utiliser le parcellaire des quartiers traditionnels, permettant d'attirer les petites entreprises ainsi que les immeubles à usage mixte (commercial et résidentiel). Ce principe existe et fonctionne par exemple à Copenhague. Le maintien obligatoire du parcellaire permet en outre une construction/reconstruction graduelle et échelonnée dans le temps.

L'instrument juridique des "zones résidentielles", adopté en Belgique à l'exemple des *Woonerven* hollandais, pourrait être utilisé plus largement. Le succès tant commercial que résidentiel de quartiers tels que celui de la place du Châtelain à Ixelles, où le stationnement est pourtant difficile, pourrait être un test pour un tel aménagement.

Les effets négatifs de la Loi organique se retrouvent dans les dispositions et pratiques régionales qui ont pris sa succession. Chaque commune, croyant s'attirer les faveurs des électeurs propriétaires de terrains, veut toujours davantage de lotissements, de zonings, etc. Enfin un défi particulier est lancé par l'adoption du Plan duodécennal d'amélioration du transport ferroviaire. Les mesures d'accompagnement urbanistiques de ce plan peuvent être l'occasion d'un recentrage de l'urbanisation autour des gares, dont l'amélioration et le niveau de fréquences sont prévus.

Pierre Laconte